

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA QUESTION AGRAIRE

DANS

L'ITALIE CONTEMPORAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le 26 Novembre 1923, à 16 heures 1/2

PAR

ÉMILE DEMONTÈS

Docteur en Droit

(Sciences juridiques),

Lauréat des Facultés de droit d'Alger (3 prix)

et de Paris (prix de thèse),

Lauréat du concours Rossi 1923.

Président : M. GERMAIN MARTIN, professeur.

Assesseurs { *MM. PERREAU, professeur.*
HITIER, professeur.

BEAUGENCY

IMPRIMERIE RENÉ BARRILLIER

—
1923

LA QUESTION AGRAIRE

DANS

L'ITALIE CONTEMPORAINE



LA QUESTION AGRAIRE

L'ITALIE CONTEMPORAINE

Présentée et soutenue le 26 Novembre 1923, à 16 heures 1/2

ÉMILE DEMONTÈS

(Sciences juridiques),

et de Paris (prix de thèse),

Lauréat du concours Rossi 1923.

Assesseurs } MM. PERREAU, *professeur.*
HITIER, *professeur.*

IMPRIMERIE RENÉ BARRILLIER

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Le Conseil de l'Université de Paris nous ayant fait l'honneur de nous désigner comme titulaire d'une des bourses, fondées par M. David WEILL, la présente étude a pu être menée à bien au cours d'un séjour accompli à l'Université de Rome. Qu'il nous soit permis d'adresser des remerciements tout particuliers à ceux qui nous ont facilité notre tâche : M. le Président LUZZATTI, M. le Président ORLANDO, M. le doyen LABNAUDE, MM. les professeurs DEMOGUE et Germain MARTIN, de l'Université de Paris, POLACCO, sénateur, ASCOLI et DEL VECCHIO, de l'Université de Rome, NICEFORO, de l'Université de Naples, G. ARIAS, de l'Université de Gênes, G. BOLLA, de l'Université de Pise, dont l'appui et les conseils nous ont été si précieux, et qui voudront bien trouver ici l'expression de notre reconnaissance respectueuse.

MM. ROVINI, bibliothécaire et DAMIANI, vice-bibliothécaire de la Chambre des Députés italienne, ont bien voulu nous aider dans nos recherches avec une amabilité toujours en éveil; nous sommes heureux de leur en exprimer toute notre gratitude.

E. DEMONTÈS.

INTRODUCTION

La question agraire est une des questions les plus importantes parmi toutes celles que l'après-guerre a présentées en Italie. On peut même dire que cette question agraire domine de haut toutes les autres, si l'on songe que le pays est foncièrement agricole, et que le problème qui se pose est celui des conditions mêmes de sa vie. A chaque bouleversement social, à chaque passage de l'état statique à l'état dynamique dans la société, par suite de la rupture de l'équilibre établi entre les différents facteurs de l'organisation du pays, la question agraire se présente ; et la grande guerre de 1915-1918 a été la cause de rupture d'équilibre qui a donné naissance aux événements. Après elle, une longue période d'incertitudes et de dangers s'est déroulée, d'autant plus grave que les événements de l'étranger n'étaient pas absolument sans effet sur l'intérieur. Il nous a semblé qu'il n'était pas inutile d'étudier quelques aspects fondamentaux de ce problème, qui peuvent montrer le jeu des facteurs économiques et sociaux dans leur développement et dans leur action ; les renseignements que nous présentons ont été recueillis sur place ; et s'il est vrai

que, pour bien se comprendre, il faut d'abord se bien connaître, nous espérons que ces quelques renseignements permettront d'apprécier la gravité du problème qui s'est posé et se pose encore en Italie, ainsi que les tentatives faites pour lui donner une solution, toutes causes qui expliquent pour leur part la situation générale du pays.

Le problème agraire n'est d'ailleurs pas seulement le problème fondamental de la politique intérieure italienne, il correspond à une nécessité qui s'est présentée très généralement à tous les peuples de l'Europe centrale à la fin de la grande crise mondiale, on pourrait même dire à tous les peuples de l'Europe, puisqu'il n'en est pas un qui, à cette époque, n'ait eu quelque remaniement à apporter aux lois qui permettent l'acquisition de la propriété foncière. Mais en employant le mot de réforme agraire, on entend surtout indiquer les lois qui mettent fin au régime antérieur, par un moyen quelconque (saisie, expropriation...) et assurent la distribution aux non-possédants de ce qui est enlevé aux détenteurs d'une étendue supérieure à la limite fixée. Dans cet ordre d'idées, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, le royaume des Serbes-Croates-Slovènes, la Roumanie, la Grèce, sans compter les pays baltes, et la Russie, au moins dans la partie vraiment agraire de la triste expérience qu'elle poursuit, ont, presque en même temps, organisé législativement une réforme agraire, qui est encore assez mal connue, parce qu'elle est en plein développement, mais qui apparaîtra certainement dans l'avenir comme l'un des phénomènes les plus marquants de notre époque. Il y a eu là une véritable « faim de terre », — le mot se retrouve dans toutes les lan-

gues —, à laquelle les gouvernements n'ont pu manquer de donner une satisfaction au moins partielle.

L'Italie a été, elle aussi, atteinte par le mouvement. Il est utile de rechercher comment elle s'y est comportée; car, seule parmi les grandes puissances alliées pendant la guerre, elle avait à faire face à l'imminence de cette grave question. Pour elle le problème se présentait sous une forme plus angoissante que pour les pays nouveaux, nés des récents traités. Chez ceux-ci, en effet, il a pu être considéré comme une partie de l'organisation générale qu'il était nécessaire de donner au pays. Même en Roumanie ce caractère s'accusait à la suite de l'occupation ennemie qu'avait subie ce malheureux pays. Il n'en était pas de même en Italie : le pays voyait disparaître l'ennemi qui était à ses portes; il n'avait pas été, au moins dans la plus grande partie de son territoire, envahi par les armées étrangères; cependant la crise agraire s'y est déroulée de façon extrêmement violente. Pourquoi cela? C'est qu'il y avait un mal social dans ce pays, mal provenant de la mauvaise répartition de la propriété dans quelques-unes de ses régions, et aggravé encore par la présence d'une population extrêmement nombreuse, réduite à une condition très précaire et surtout très incertaine. C'est cette situation qui explique les mouvements qui se sont produits. Mais, à raison de l'organisation politique du pays, depuis longtemps régi par des lois libérales, et qui, au surplus, sortait vainqueur de la guerre, les mouvements agraires ne pouvaient pas se développer comme ailleurs et surtout ne pouvaient pas aboutir à une solution absolument radicale; certaines doctrines de désordre social ont bien eu leurs défenseurs qui ont

essayé de traduire dans des lois, les idées qui leur étaient chères ; mais le pays a échappé au danger. La question ne se présente plus dès lors sous l'aspect juridique et législatif, elle prend un aspect économique qu'il est intéressant de montrer.

Ce sont ces diverses formes du problème qui nous retiendront ici. Dans une première partie, on s'efforcera d'établir les données complexes mais réelles qui sont à la base de toute la question sociale dans l'agriculture : d'abord le facteur naturel, qui est l'étendue du pays, la condition primordiale du milieu physique, la base même à laquelle s'applique le travail de l'homme ; ensuite le facteur humain et démographique, d'importance particulière en un pays qui voit sa population augmenter sans cesse, et pour qui cet accroissement est une cause à la fois d'espérances nationales et d'inquiétudes politiques ; enfin la résultante de ces données mêmes dans les faits, c'est-à-dire les événements, brièvement résumés. On sera alors préparé pour connaître les deux genres de solutions possibles, qui se sont présentés devant le pays : d'une part la solution extrême et simpliste, d'autre part la solution modérée, mais réaliste et féconde. La seconde partie montrera comment s'explique, en dehors des menées socialistes, la croyance qui s'est généralisée à un certain moment, qu'il suffirait d'une modification législative pour mettre fin au malaise social : ce sont d'abord les conditions générales de cette législation non écrite qui s'appelle l'usage, particulièrement important en matière agricole ; ce sont ensuite, et surtout, les effets de l'ingérence administrative, qui a paru pendant la guerre une nécessité inéluctable et dont le

maintien, après la cessation des hostilités, a entraîné, par voie de conséquence logique, des mesures toujours plus interventionnistes, lesquelles ont fini par n'être plus qu'une confiscation avant la lettre. Par là était préparé le bouleversement légal de la propriété dont la consécration se trouvait dans le projet de loi sur les *latifundia*, que la Chambre des Députés italienne avait voté en 1922. Avec ce projet, qui ne fut même pas discuté devant le Sénat, par suite du changement de politique, disparaît la solution simpliste du problème, celle qui considère qu'il suffit d'une loi, même d'une loi de partage des terres, pour changer radicalement une situation défavorable. On pourra alors, et c'est à cela que sera consacrée la troisième partie, se rendre compte des divers procédés par lesquels cette situation peut être améliorée, sans qu'il soit besoin d'un bouleversement dangereux des institutions de la société. Changer les lois ne suffit pas si l'on ne modifie pas d'abord les faits auxquels elles s'appliquent et en matière agraire, plus qu'ailleurs, le législateur est impuissant devant les faits qui le dominent. La pure et simple logique indique donc déjà que c'est seulement par les moyens économiques qu'on pourra espérer modifier une situation sociale, lorsqu'il n'est pas possible d'admettre une véritable révolution. Or ces moyens économiques se ramènent avant tout à la question des rapports entre les propriétaires du sol et ceux qui l'exploitent : c'est la grave question des contrats agraires, la seule que nous ayons l'intention de traiter dans son ensemble, sous son double aspect de contrat individuel et de contrats collectifs. Ensuite, il sera permis d'indiquer quel est le domaine particulièrement

réservé à l'action de l'Etat, celui du crédit agricole, où il peut utilement favoriser les associations mutuelles, et les efforts des Banques. On verra mieux par là quelles sont les conditions pour arriver à la constitution de la petite propriété paysanne, but des aspirations de tous les cultivateurs, et des désirs du législateur.

Ainsi après la solution brutale et simpliste, nous verrons les efforts faits pour donner une solution modérée aux problèmes complexes qui se posent, efforts plus longs, à réalisation beaucoup plus éloignée, qui ne cadrent peut-être nullement avec le désir moderne d'aller vite, mais qui, seuls, permettent de construire une œuvre durable. Ce sont ces efforts, commencés bien avant la guerre, et continués sans relâche, qui permettent seuls d'expliquer que l'organisme entier ait résisté aux attaques qu'il a eu à subir dans les années de troubles qui ont suivi la guerre ; ils ont donc déjà porté certains fruits ; nul doute qu'en les continuant, le but qu'on se propose ne finisse par être atteint.

PREMIÈRE PARTIE

Les Faits

Pour l'observateur superficiel, les faits qui se sont déroulés pendant les quelques années postérieures à la victoire suffiraient à poser le problème ; c'est en fonction de ces seuls incidents qu'on expliquerait les différentes solutions possibles. Mais il nous semble qu'il n'y aurait là qu'une vue peu approfondie, et que, pour donner à ces événements mêmes leur véritable valeur, il faut faire appel à l'état général du milieu dans lequel ils se sont déroulés. Cela ne veut pas dire, bien au contraire, que la période aiguë de la crise ne soit pas intéressante en elle-même ; il en est des crises sociales comme des maladies du corps de l'homme, les périodes aiguës sont celles auxquelles on s'applique le plus, parce que ce sont des manifestations extérieures certaines, bien délimitées et définies, et qu'on ne risque guère de se tromper quand on s'appuie sur leurs signes apparents. Mais, au fond, on connaît mieux la maladie quand on la poursuit dans son état latent antérieur et

dans les causes qui l'ont provoquée. C'est cette étude que l'on s'efforcera de mener à bien, très brièvement d'ailleurs, dans cette première partie.

D'après Taine, pour la compréhension des sciences sociales, il faut envisager successivement trois éléments : la race, le milieu et le moment. La condition de race n'intervient guère, en notre matière, que comme une condition très générale, et qui n'est pas particulière à l'Italie, représentant la permanence de l'attachement du cultivateur à la terre qu'il cultive. Mais les deux autres conditions sont importantes à considérer : le milieu d'abord, parce qu'il explique à la fois l'état de malaise général résultant des conditions spéciales de l'agriculture dans ce pays, et les difficultés que rencontrerait tout bouleversement général de l'institution de la propriété ; ensuite la condition de moment, c'est-à-dire celle qui domine les faits les plus récents, celle qui explique pourquoi les invasions de terres, et les projets de loi inspirés par les socialistes ont pu se présenter à cette époque et ne pouvaient pas se présenter à une autre.

Chacune de ces conditions générales sera exposée dans un chapitre spécial.

CHAPITRE I^{er}

Les conditions de milieu

La question agraire est une question sociale, mais une question sociale qui se trouve, beaucoup plus directement que celle concernant l'industrie, sous la dépendance des conditions du milieu physique. Là où il y a beaucoup de terres, même médiocres, par rapport à la population, les champs auront peu de valeur relative et la question agraire pourra être assez facilement résolue; là au contraire où il y aura un nombre limité de terrains pour la population, ceux-ci prendront une valeur très grande, par suite du désir collectif qui les frappe. Car une question sociale se résoud toujours en une recherche, une appétence particulièrement vive des biens détenus par une autre classé de la société. En matière agricole, il y a toujours deux facteurs à considérer, le facteur-terre, et le facteur-population; sans doute le second est le plus important, tout ce qui est social étant avant tout un problème humain; mais le premier facteur doit être indiqué aussi, car, dans le cas particulier de l'Italie, il prend une valeur singulière, ainsi qu'on va le voir. Quantité des terres d'une part, quantité des habitants d'autre part, telles sont donc les deux questions qui se posent au seuil de cet ouvrage. Leur étude nous donnera la notion complète des élé-

ments simples qui entrent dans cette condition primordiale de milieu que nous essayons de déterminer.

Physiquement le pays d'Italie se divise en deux parties très nettes : l'Italie septentrionale, qui touche à l'Europe continentale, dont elle fait partie, et dont les conditions générales de vie se retrouvent dans cette immense vallée du Pô qui forme la partie principale de cette région ; l'Italie péninsulaire et celle des îles d'autre part qui forment une contrée de nature toute différente ; essentiellement c'est une longue chaîne de montagnes, entourée par la mer de chaque côté, avec quelques rares plaines, assez peu étendues, dont certaines sont très fertiles, mais ne rachètent pas par là l'insuffisance de leur développement. La même configuration se retrouve dans les deux grandes îles de la Sicile et de la Sardaigne ; cependant la Sicile, l'une des plus grandes îles d'Europe, comprend des parties importantes de son sol qui se présentent sous forme de plateaux. En somme, il n'y a pas en Italie de vastes plaines, sauf celle du Pô ; c'est un pays de montagnes, et bien que ces montagnes soient déjà attaquées assez fortement par l'érosion, elles sont encore fort souvent abruptes, et peu propres à la culture. Il suffit d'ailleurs de consulter les statistiques pour se rendre compte de l'influence prédominante que la montagne joue dans l'économie agricole du pays. La statistique italienne distingue les régions agricoles suivant qu'elles sont des régions de montagnes, de collines ou de plaines. Les pourcentages sont les suivants : 36,7 0/0 de la superficie entière de l'Italie sont des régions de montagnes, 41,2 0/0 des régions de collines, et 22,1 0/0 seulement des régions de plaines. Et ces chiffres comprennent la superficie entière de l'Italie, donc les

22,1 0/0 de plaines doivent être absorbés pour une part fort importante par la plaine du Pô. On voit qu'il ne faut chercher dans l'Italie péninsulaire que des terres de montagnes ou de collines, et encore, presque autant des premières que des secondes. Or les terres de montagnes sont toujours plus pauvres, non pas au point de vue de la fertilité naturelle, mais à raison des difficultés de mise en exploitation. La pauvreté, notion économique, s'apprécie suivant la possibilité de satisfaire à la production. C'est déjà pour la plus grande partie du pays une première cause d'infériorité au point de vue économique.

Une seconde infériorité provient de ce fait que l'étendue totale des terres à cultiver, n'est pas illimitée ; elle est au contraire fort restreinte pour la population qui se presse sur ces terres. La superficie totale du Royaume (en dehors des provinces recouvrées par l'Italie) est d'un peu plus de 28 millions d'hectares (1), sur lesquels 26 millions sont considérés comme aptes à la production sous toutes ses formes. Il y a là une limitation qui tient à la géographie politique, mais qui est fort importante à considérer : la population se presse sur ce territoire relativement étroit et elle a de la peine à en retirer de quoi vivre. Bien mieux, sur les 26 millions d'hectares de superficie productive, on en compte seulement 15 millions susceptibles d'être cultivés réellement, le reste se répartit entre les prés et pâturages permanents (plus de 6 millions d'hectares), et les bois (plus de 4 millions d'hectares), comme conséquence directe de la structure

(1) Celle de la France, avant la réunion de l'Alsace-Lorraine, était de 53 millions d'hectares.

montagneuse si accentuée de la terre italienne. C'est là une seconde infériorité pour ce pays par rapport aux autres, et une infériorité qui dépend de la nature physique, contre laquelle par conséquent il est impossible d'agir utilement.

Une troisième cause d'infériorité, toujours en rapport avec la géographie physique, existe encore. Même dans les parties basses et les plaines, il est impossible de penser mettre en valeur toutes les terres, sans leur avoir fait subir des aménagements spéciaux ; les quelques cours d'eau au régime torrentiel qui les traversent se répandent en marécages qu'il faut assécher, drainer, afin d'éviter la malaria qui décime les hommes. Cette troisième condition de milieu peut être combattue par le travail, mais cela exige de longs efforts et les siècles passés n'ont pas transmis à l'Italie moderne un sol complètement mis en valeur, comme d'autres peuples, plus favorisés à ce point de vue, l'ont reçu de leurs ancêtres.

Mais, empêchée encore de s'étendre dans certaines parties basses des vallées, la culture pourrait-elle être étendue vers les sommets des montagnes ? Non plus, car, le climat méditerranéen, relativement tiède, ne permettant pas le maintien de neiges éternelles, l'homme est déjà monté aussi haut qu'il l'a pu dans ses cultures. Tous les économistes italiens, qui s'occupent de l'agriculture, reconnaissent même qu'il y a là un mal, car la culture exige des terrains découverts sur lesquels le ravinement se produit plus qu'ailleurs, ce qui augmente les inconvénients d'un déboisement déjà poussé à l'extrême. L'Italie est à l'heure actuelle l'un des pays où les cultures sont poussées aux plus hautes

altitudes moyennes dans l'Europe. Et ces cultures si peu rémunératrices pour les particuliers, ont des conséquences désastreuses pour l'intérêt général.

Ainsi, les conditions de milieu physique peuvent être très brièvement résumées en quelques lignes : le territoire est relativement restreint, par rapport à celui d'autres puissances. Il est, dans la plus grande partie de son étendue, accidenté, sans aucune de ces vastes plaines qui dans les régions du Nord de l'Europe, ou dans les pays agricoles d'Amérique, sont la base même de toute production agricole. Il n'est pas possible de songer à étendre ce terrain dans le sens de la hauteur, la limite étant déjà atteinte.

Quant aux richesses industrielles, elles n'ont pu se développer au même degré que dans certains autres pays, par suite du manque presque total de matières premières : charbon et fer. C'est une mauvaise condition pour un pays d'être obligé de tout importer pour les matières premières nécessaires à son industrie, et c'est là situation de l'Italie. Donc, de ce côté-là on ne peut pas espérer encore trouver une issue importante au surcroît de population. Si, dans l'avenir, le développement des industries qui emploient l'électricité est possible à raison des circonstances économiques générales, la situation du pays sera au contraire assez avantagee à ce point de vue, mais il ne paraît pas qu'il en soit encore ainsi.

La nature même du pays, à l'heure actuelle, impose une économie à base agricole. On comprend dès lors que le problème de la terre et de sa répartition présente une particulière gravité ; mais ce problème ne se pose qu'à raison de l'entrée en jeu d'une seconde forme

du facteur physique, le facteur humain, auquel nous arrivons maintenant.

Un territoire est en effet toujours assez vaste, s'il suffit aux populations qui l'habitent ; si étendu soit-il, il devient insuffisant quand le nombre de ses habitants dépasse certaines limites. Il n'en est peut-être pas encore ainsi de l'Italie, mais l'élément démographique joue à l'heure actuelle dans les problèmes économiques de la Péninsule une influence prépondérante qui marque bien son importance. C'est lui seul qui permet d'expliquer cette condition de milieu qui se trouve à la base de toute question sociale. Il est certain que la crise agraire manifeste un désaccord particulier, une rupture de l'équilibre économique entre les aspirations des populations et l'état des institutions foncières de l'époque, entre les nécessités de la vie et l'organisation du pays au même moment ; mais ce désaccord, cette rupture d'équilibre ne peuvent s'expliquer que par cet élément prépondérant qu'est le facteur démographique dans un pays où la population croît sans cesse et d'une manière aussi régulière depuis de longues années. Il arrive alors un moment où la répartition de la terre ne peut plus suffire, où il faut un changement dans l'état présent qui assure l'avenir de chacun des habitants, à moins qu'il n'y ait une sorte de soupape de sûreté dans l'émigration, comme cela s'est produit jusqu'à ces derniers temps. On ne peut guère comprendre actuellement les problèmes fondamentaux de l'économie italienne si l'on n'a pas présente à la mémoire l'importance de ce facteur démographique.

Les derniers renseignements statistiques détaillés

que l'on possède sur la question sont déjà anciens, le recensement étant de 1911. On a procédé à un nouveau recensement en 1921, mais on n'en connaît pas encore tous les résultats. Seuls ont été publiés à ce sujet les résultats généraux et d'ailleurs provisoires, à l'exclusion de tout détail. Ces chiffres récents pourront cependant nous servir dans les grandes lignes de ce bref résumé.

Le recensement de 1921 a porté sur l'Italie entière, y compris les provinces ex-autrichiennes recouvrées par l'Italie. Il en est résulté que le territoire du Royaume s'est trouvé porté de 286.600 kilomètres carrés, environ, à 308.900 kilomètres carrés environ. Il y a donc eu un accroissement de territoire de près de 22.300 kilomètres carrés, ce qui peut empêcher de calculer des moyennes sur des bases très sûres ; mais les chiffres absolus suffisent.

Tel qu'il est ce territoire représente donc un peu moins de $\frac{3}{5}$ de celui de la France continentale. Or la population qui l'habite est à peu près égale à celle de notre pays, et elle ne fait que s'accroître. Elle est actuellement (chiffres provisoires du dernier recensement, susceptibles de modifications) :

Entre les anciennes frontières, de 37.276.738 habitants ;

Entre les frontières nouvelles, de 38.835.941 habitants.

Si l'on divise chacun de ces chiffres par le territoire correspondant, on obtient une densité au kil.² de 130 habitants entre les anciennes frontières, et de 125,7 entre les frontières nouvelles. Cette densité, 125 ou 130 habitants au kil.², représente une des plus fortes

moyennes de l'Europe. L'Italie n'est guère dépassée à ce point de vue que par la Belgique (chiffres antérieurs à la guerre), et il est intéressant de remarquer que l'Italie n'est pas comme la Belgique un pays industriel, à proprement parler. Notons même que c'est le chiffre de 130 habitants au kil.² qu'il faut considérer comme traduisant le mieux la vérité de la situation, car il s'applique à tout le royaume dans ses frontières anciennes. Il y a là un phénomène dont il est impossible de ne pas tenir compte : cette densité exceptionnelle de la population italienne, exerce une influence certaine sur les problèmes sociaux.

Mais il y a lieu de considérer aussi le mouvement même de la population : la densité représente un état statique, une moyenne actuelle, il convient de tenir compte de la manière dont elle s'est établie. On va voir qu'il y a eu un accroissement continu de la population. A ce point de vue on peut vraiment parler d'une *pression démographique*, au même titre et de la même façon qu'on connaît en physique une pression atmosphérique ou une pression hydrostatique. En laissant de côté les appréciations plus ou moins subjectives antérieures, ou bien les chiffres qui ne s'appliquaient pas au même territoire, et en partant de 1872 (1), on a le tableau suivant :

(1) Le recensement de 1872 est le deuxième recensement officiel du Royaume d'Italie, mais il est le premier qui ait porté sur l'étendue complète du pays, puisque l'unité définitive date de 1870.

Années	Population totale	Densité au kil ²
1872.....	26 801.154	93,5
1882.....	28.459.628	99,8
1901	32.475.253	113,3
1911... ..	34 671.377	121,0
1921 (anc. frontières) ..	37.276.738	130,0

Ainsi d'une manière constante la population italienne s'est accrue, malgré les lourdes pertes qu'elle éprouvait du fait de l'émigration, laquelle réduisait son total, durant les cinq années de 1909 à 1913, d'une moyenne annuelle de 679.000 unités, soit de près de 2.000 individus sur 100.000. Or le mouvement d'émigration qui, à cette époque, se dirigeait pour plus de la moitié de ce nombre vers les Etats-Unis d'Amérique, est à l'heure actuelle presque arrêté par les mesures prises dans ce pays pour le limiter ou plutôt l'enrayer. De toute manière, et bien qu'il se trouve d'autres pays où le surplus de la population italienne puisse émigrer, la fermeture de l'entrée des Etats-Unis porte un coup très fort au mouvement, car l'émigration, comme tous les phénomènes humains, comporte un élément d'habitude, qui, par définition même, ne se crée qu'à la longue. En somme, dans les années qui viennent, il faudra tenir compte de cette pression démographique de plus en plus considérable, qui inquiète fort les Italiens eux-mêmes. Il y a là un élément qui n'est pas étranger aux événements récents en matière agraire.

Enfin, pour en terminer avec ces brefs renseignements statistiques sur la population, il est utile de se rendre compte des régions de l'Italie dans lesquelles l'accroissement de population a été le plus élevé : les chiffres provisoires fournis pour le recensement de 1921,

donnent encore ce renseignement qui est fort instructif au point de vue qui nous occupe ; la moyenne de l'accroissement de population en 1921, par rapport à 1911 est de 7,51 0/0 ; ont dépassé cette moyenne les régions suivantes :

La Ligurie,	avec un pourcentage de	9,45
La Vénétie	—	12,08
L'Emilie	—	10,14
Le Latium	—	16,69
La Campanie	—	8,00
Les Pouilles	—	10,05
La Sicile	—	12,52

Dans cette liste figurent nombre de régions dans lesquelles sévit ce mal spécial que représentent les *latifundia*, la grande propriété foncière. On peut même dire que des deux autres régions qui sont le plus souvent citées à cet effet, l'une, la Calabre, a eu un accroissement presque égal à la moyenne (7,21 0/0) ; seul le Basilicate marque un effondrement de sa population avec une perte de 1,31 0/0. Sauf cette dernière exception, on peut dire que les régions où le manque d'équilibre entre la répartition des terres et la densité de la population est le plus accusé, sont justement celles dans lesquelles l'accroissement de population est le plus marqué. Il y a là une constatation dont il est nécessaire de tenir compte, semble-t-il, comme d'un élément permettant d'expliquer par une cause naturelle, les désordres sociaux, et tout au moins, le malaise économique dont souffrent ces régions.

Facteur naturel et facteur humain se rejoignent ainsi

pour expliquer les conditions relativement défavorables du milieu. On sait qu'une crise économique s'explique par un phénomène de rupture d'équilibre entre les situations respectives des différents éléments qui entrent en jeu dans le domaine économique. Il en est de même des crises sociales : elles se réalisent lorsqu'à un état statique, c'est-à-dire à un état d'équilibre entre les diverses forces qui coexistent dans un même organisme, est brusquement substitué un état de déséquilibre par suite d'une modification dans la répartition de ces forces. En matière agricole, il y a équilibre lorsque les deux forces en présence s'harmonisent et se compensent : d'une part le facteur naturel, résultant du sol et de son appropriation, d'autre part le facteur humain, résultant de la quantité des travailleurs. Il y aura crise lorsque le facteur humain deviendra trop important par rapport au facteur naturel, parce qu'il n'y aura plus la proportion nécessaire entre les deux termes. Or cette proportion est différente suivant les modes d'appropriation : théoriquement, elle doit être plus élevée avec la petite propriété individuelle qu'avec la grande propriété ; aussi verra-t-on, en temps de crise, rechercher par tous les moyens, même les plus violents, la transformation du mode d'appropriation des terres.

Cette crise aurait d'ailleurs pu éclater beaucoup plus tôt et, en fait, elle a existé au début du xx^e siècle lors des agitations agraires de 1901 à 1903. Mais depuis lors une issue artificielle avait été donnée au trop-plein de la population, sous la forme de l'émigration. Il y a eu là un phénomène social de tout premier ordre, dont il convient de bien comprendre l'importance dans la vie

sociale italienne. L'émigration a fait perdre à l'Etat un nombre toujours croissant de travailleurs, mais elle a en même temps répandu à l'étranger les nationaux de l'Italie et créé en certains pays, notamment en Amérique, des centres très importants de populations italiennes (1). De 1900 à 1913 la moyenne annuelle des émigrés a été de plus de 650.000 à l'année, avec point culminant en 1913 où 872.598 émigrants ont quitté leur Mère-patrie. Un mouvement d'une telle ampleur est impressionnant ; or il ne peut vraiment s'expliquer que par la cause déjà indiquée : la terre ne suffit plus à nourrir le paysan ; en sorte qu'on peut dire que pendant toutes les années qui ont précédé la guerre, l'Italie a vécu en un état de crise latente, du fait de cette émigration. On a voulu faire intervenir bien d'autres raisons pour l'expliquer : raisons d'hygiène qui empêchent de mettre en valeur des terres infectées de malaria ; mévente des produits agricoles, le marché national ne pouvant soutenir la concurrence étrangère et, faute de ressources, le propriétaire ne pouvant modifier son exploitation ; partage des communaux qui a enlevé aux paysans un revenu d'appoint qui leur permettait de vivre ; bas salaires et injustice des contrats agraires ; usage par le propriétaire des machines qui diminuent la main-d'œuvre ; faisant intervenir des conditions plus éloignées, on a accusé le déboisement qui conduit au ravinement, et à l'infertilité des terres ;

(1) Sur l'émigration italienne, en provenance des provinces méridionales, l'ouvrage le plus récent est celui de M. Arias, professeur à l'Université de Gênes, « *La Questione Meridionale* » (1921). V. le vol. 1, pages 223-512.

tout cela est juste, mais il n'y a là que des conditions de détail vraies pour certains lieux, fausses pour d'autres. La seule vérité, et elle est assez générale pour expliquer le phénomène, est celle donnée : il y a déséquilibre entre le nombre des cultivateurs et ce que la terre italienne, dans les conditions d'organisation où elle se trouve, peut porter. Trop à l'étroit sur leur sol, car les exploitations agricoles ne s'accommodent pas d'un nombre de travailleurs aussi élevé que les exploitations industrielles, les Italiens devaient s'expatrier. La guerre éclatant, le mouvement s'interrompt, mais pendant les années de guerre le surplus de population n'était pas un mal, au point de vue de la défense du pays. A la fin de la guerre, au contraire, les difficultés renaissent, d'autant plus vives que cette interruption dans les habitudes a fermé certaines issues au mouvement vers l'étranger ; que d'autre part, le soldat qui avait défendu le sol de sa patrie, s'y était encore plus attaché ; qu'enfin, la démobilisation n'ayant peut-être pas été conduite avec la lenteur nécessaire à tous les changements de situation qui s'appliquent aux êtres humains, il y a eu brusquement pléthore de cultivateurs. Aussi la crise a-t-elle éclaté à ce moment, sans compter les influences psychologiques certaines provenant de l'exemple de la Russie, et des menées révolutionnaires des partisans du socialisme, ou du communisme.

Ce serait une erreur cependant de considérer l'émigration comme un simple pis-aller, comme un fléau du pays, qui l'appauvrit sans aucune compensation. L'émigrant italien est économe, frugal, et quelques dérisoires que soient certains des salaires payés à l'étranger, ils étaient encore plus élevés que ceux qu'il

recevait dans son propre pays. L'émigrant trouvait le moyen d'économiser sur eux soit pour envoyer l'argent à sa famille restée en Italie, soit pour thésauriser en vue de son retour. Chaque année de 350 à 450 millions étaient ainsi envoyés de tous les points du monde vers l'Italie (1) ; et chaque année des émigrants, ayant passé leur vie à l'étranger, revenaient au pays, pour y finir leurs jours. Ils ramenaient avec eux les habitudes de pays plus évolués dans la civilisation, et leur influence était utile à ce point de vue. Ils se fixaient dans leur pays natal, achetant à n'importe quel prix cette terre qu'ils avaient dû abandonner, mais qu'ils n'avaient pas oubliée; et ainsi se formait une petite propriété rurale dont le développement était fort souhaitable pour le pays. C'étaient là des conséquences utiles de ce mal nécessaire ; elles continuent d'ailleurs maintenant encore, dans la proportion où leurs conditions subsistent.

Mais il n'y avait là qu'un facteur susceptible d'agir à la longue, et de nos jours on est pressé de voir les résultats. Brusquement après la victoire de 1918, et dès l'année suivante, la crise devient aiguë, les paysans envahissent les terres propriété d'autrui, une véritable jacquerie agraire se produit, au même moment où le peuple des usines s'essayait à la constitution de con-

(1) Ces chiffres, assez approximatifs sont donnés par M. Arias, *op. cit.*, vol. 1, pages 398 et suiv.

Pour la seule Sicile, M. Lorenzoni, dans les deux livres qu'il a consacrés à ce pays dans l'Enquête Parlementaire de 1907-1910 estime que les envois d'argent des émigrants siciliens représentent 100 millions de liras par an.

seils d'ouvriers dirigeant l'exploitation à la place des patrons. Ce sont ces faits que nous allons exposer brièvement. La concordance de ceux-ci montre qu'il faut tenir compte d'un nouveau facteur, volontaire celui-là ; les excitations démagogiques et socialistes, et la croyance innée dans le peuple à la nécessité d'un bouleversement de l'ordre social. Ce facteur qui existe très certainement, ne peut pas être décrit ici dans sa complexité, ce serait s'exposer à des redites. En matière purement économique, il peut être nettement isolé ; en matière sociale, il est le fondement même de l'exposé, il ressortira donc des pages qui vont suivre. Mais on peut déjà en indiquer les éléments essentiels. Ces éléments sont multiples. C'est d'abord l'influence des exemples russes, et du partage des terres qui a suivi la Révolution de 1917 ; ensuite les excitations des meneurs socialistes, synthétisées dans la formule, à la fois vague et pleine de sens, simpliste et dangereuse de « *la terra ai contadini* » (1), qui fut le cri de guerre de tous les agriculteurs non propriétaires. Ce sont ensuite les tendances mêmes de la législation de guerre, avec les décrets-lois qui renforcent constamment un étatisme déjà exagéré ; et c'est enfin la croyance généralisée dans le monde des travailleurs de la terre, croyance qui se fondait sur les divers éléments précédents, et

(1) « La terre aux paysans ». Le mot a été lancé au congrès socialiste de 1917 par le député Drago. Il a eu dans le peuple fruste et crédule un retentissement extraordinaire et a provoqué toute une littérature, que l'on rencontrera au cours de cet ouvrage. V. notamment Ciasca, *Il problema della terra*, et Prato, *La terra ai contadini o la terra agli impieagati* ?

était en même temps entretenue par eux, que la propriété ancienne n'existait plus et que l'Etat permettait le partage nouveau et complet de toutes les terres du Royaume.

Facteur naturel, facteur humain, idée-force concrétisée en quelque sorte dans le mot « *La terra ai contadini* », telles sont les différentes causes du mouvement d'agitation agraire. C'est à décrire l'historique de ces mouvements que sera consacré le prochain chapitre.

CHAPITRE II

Les agitations agraires

L'Italie a été de tout temps le pays des luttes agraires : tout le monde connaît les guerres civiles à fondement agraire qui ensanglantèrent la Rome antique, et leurs résultats décevants ; la République romaine a péri faute d'avoir eu une bonne loi assurant la justice dans la répartition des terres, et faute aussi, peut-être, d'avoir pu y penser à temps, puisqu'elle était constamment en guerre. Il n'en va pas de même de nos jours, on ne peut incriminer un état de guerre qui, heureusement pour notre époque, est d'autant moins fréquent qu'il exige un effort plus complet et cause plus de dommages. La question agraire qui se pose à l'heure actuelle, réside dans l'organisation même du pays.

La pression démographique excessive cesse d'être en rapport avec les autres éléments de stabilité du régime social ; à des conditions nouvelles, correspond une situation nouvelle, il y a rupture d'équilibre entre les éléments et la crise s'ensuit. Le facteur essentiel réside donc dans l'accroissement trop rapide de la population. Cette augmentation se retrouve dans tous les pays au cours du siècle dernier, mais elle correspond en même temps à un développement de civilisation, surtout industrielle. Il n'en est pas de même en Italie, où le milieu est surtout agricole. Pour assurer la fixation au sol de cette population, il faudrait que l'évolution des institutions suive une marche parallèle. Or il n'en a pas été ainsi. Le pays n'a pas connu d'événement historique portant des conséquences semblables à celles de la Révolution française, encore moins les causes, agissantes dès l'ancien régime, qui avaient préparé celle-ci, et notamment la tendance continue vers l'appropriation des terres. Les effets extérieurs de la Révolution ont bien été apportés pour la plus grande part en Italie, dans les lois comme dans l'organisation administrative du pays, mais ce qui a manqué c'est le résultat profond de ces événements en tant qu'ils produisaient des effets dans le milieu rural. Ainsi le Code civil, présenté chez nous comme poussant à l'émiettement du sol, n'a pas encore abouti partout en Italie à un pareil résultat ; qu'on y parvienne peut-être après une longue période, celle-ci n'est pas encore réalisée, et si l'attente est permise au savant qui étudie, elle l'est bien moins à celui qui doit agir. Cela ne veut d'ailleurs pas dire que les lois du pays ne soient pas utiles en elles-mêmes ; si elles avaient été autres, il eût

fallu les changer, sous la pression des événements, et l'on ne sait pas ce qui se serait produit; une loi rationnelle représente donc un élément de stabilité, mais cela n'implique pas qu'elle doive produire des résultats immédiatement; rien ne montre mieux, au contraire, qu'en matière agricole le législateur est soumis, plus qu'ailleurs, aux usages et aux traditions qui ne se modifient que très lentement.

On verra plus loin qu'il existe dans les faits des vestiges assez importants de l'ancienne conception patriarcale et presque communautaire de la société; c'est la question des droits d'usages civiques, droits de la communauté sur les terres, provenant à la fois de l'histoire et peut-être d'une nécessité spéciale des lieux dans les régions pauvres et montagneuses, où la vie est plus difficile. Il y a là un élément qui a pu influencer beaucoup sur les conceptions générales du droit de propriété.

En même temps, par suite de l'augmentation de la pression démographique, la propagande des idées socialistes, fondées sur les idées catastrophiques de Marx et de ses disciples, prenait une importance relativement grande. Sans doute ces idées sont difficiles à faire pénétrer dans la masse paysanne, mais la difficulté est vaincue du jour où elle y trouve son intérêt, comme elle a cru l'y trouver à un certain moment. En tout cas cette propagande ne peut s'appliquer que là où existe un état de malaise par suite d'une situation générale dans laquelle les éléments ne composent pas un tout harmonique, et ce malaise existait en Italie.

Il existait d'une manière chronique peut-on dire, qui était déjà passée à l'état aigu, à la fin du siècle

dernier. A cette époque, à la suite de la crise résultant de l'abaissement des prix causé par l'ouverture de nouveaux centres de production, la situation devint si précaire pour les cultivateurs italiens qu'ils tentèrent, par une action violente, de modifier les conditions de l'ordre social qui leur étaient si peu favorables (1). Des considérations historiques expliquent aussi le mouvement. L'unité italienne n'a été complètement réalisée qu'en 1870; ne formant plus qu'un seul et même Etat, tous les territoires furent soumis à des lois fiscales identiques et ces lois furent celles du Royaume Sarde, beaucoup plus évolué comme organisation que d'autres parties du pays, surtout le Midi (Royaume des Deux-Siciles). C'était l'écrasement fiscal, au moment même où le pays aurait eu besoin de facilités plus grandes pour se développer. Les erreurs politiques augmentèrent donc certainement l'effet de la crise économique (2). Aussi vers la fin du xix^e siècle et les premières années du xx^e, se produisirent des soulèvements agraires qui durent être assez vigoureusement réprimés. Il faut ajouter que dans certains pays la misère était extrême : on a fait souvent le tableau pathétique de ces travailleurs à la journée (*braccianti*) siciliens, incertains le matin de ce qu'ils feraient dans la journée, et même s'ils trouveraient du travail, attendant sur la place

(1) Voir sur cette question : De Rocquigny. *Le Proletariat rural en Italie, Ligues et Grèves de paysans*. Paris. Rousseau. 1904.

(2) V. Nitti. *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1897*. (Naples, 1900), p. 51 et suiv. et Arias, *La Questione meridionale*, *op. cit.*, t. I, p. 200 et suiv.

du village que l'on vienne les embaucher pour un jour; et ces hommes avaient une famille à nourrir. Quant aux salaires, ils étaient infimes, au point qu'ils nous paraissent aujourd'hui d'un taux incroyable : dans certains pays de l'Italie, le soulèvement des paysans avait été arrêté par un accord conclu entre patrons et paysans, et assurant à chaque travailleur un salaire de 0 fr. 25 par jour (1); c'est là le taux le plus bas, mais il n'était pas rare de voir des salaires évoluer entre 0.60 et 0.80 cent. par jour, et cela représentait déjà une lourde charge pour les propriétaires. Quant aux salaires des femmes, ils étaient plus faibles encore si possible, et il n'existait pas de loi limitant la journée de travail. Sans doute il faut ajouter à tout cela les fournitures en nature, qui permettaient à la famille de vivre, mais elles ne pouvaient porter que sur ce que produisaient les cultures, et il y a tant de choses qui sont nécessaires et qu'on doit acheter à l'extérieur. Par exemple, le groupement en villes et villages des paysans italiens, au lieu de la dispersion en fermes isolées qui existe dans la campagne française, groupement qui s'explique suivant les lieux, par la malaria qui infecte les terres, par l'insécurité des campagnes, ou par la grande culture inséparable de la grande propriété, oblige l'ouvrier agricole à payer un loyer qui, quelque réduit qu'en soit le taux, grève lourdement son budget. On l'a dit, « la terre italienne était devenue inhospitalière à ses enfants » (2).

(1) Colajanni. *Il movimento agrario in Italia*. (Riv. d'Italia. 1902.)

(2) Les pouvoirs publics se sont toujours occupés de cette

Aussi les socialistes eurent-ils beau jeu pour répandre leurs doctrines. Dès 1884 des Ligues de résistance se fondèrent dans la province de Mantoue : elles avaient pour but de travailler au relèvement des salaires ; mais elles furent dissoutes en 1885 après des troubles violents. L'idée cependant était lancée et devait être bientôt reprise. Dans la même province de Mantoue, le mouvement recommença sous la forme coopérative (coopératives de production, de travail ou de consommation). La fédération provinciale des coopératives adhère aux principes socialistes et réclame la socialisation des moyens de production ; elle fut dissoute, mais l'exemple était donné (1). Cette forme de coopérative combative, on la retrouvera dans tous les troubles agraires italiens, tant ceux de 1901-1903 que ceux de 1919-1921 ; cela explique que, lorsqu'arrivera la réaction inévitable après les excès de l'action, elle s'attaquera aussitôt au mouvement coopératif : le phénomène s'est produit en 1903 et surtout en 1922.

Il faut faire une place à part aux événements qui se déroulèrent dans les provinces méridionales et notamment en Sicile. Ce pays, un des plus déshérités parce

grave question. La preuve en est, les deux vastes enquêtes agraires ordonnées par le Parlement, la première étendue à toute l'Italie. (Rapport du sénateur Jacini en 1892). La seconde « Sur la condition des paysans dans les provinces méridionales et en Sicile » (1907-1910). On a fait état dans le présent ouvrage des renseignements fournis par les rapports si importants établis à la suite de ces enquêtes.

(1) A quelques années de distance, l'histoire se recommence ainsi ; et les événements de 1919-1921 présentent toujours les mêmes caractères.

qu'il était le plus atteint par l'incidence des diverses causes de misère rapportées ci-dessus, a connu, à plusieurs reprises, des périodes d'agitation violente. L'une des plus remarquables est le mouvement créé par les *Fasci* (faisceaux, ligues) vers 1891 (1). Ces organisations furent le résultat d'une véritable prédication socialiste dans les campagnes, prédication dont les effets furent surprenants et rapidement dangereux. Mûs par le désir de soulager la misère qui désolait le pays, des hommes au cœur généreux, convertis au socialisme dans les Universités, ou des républicains passés au socialisme, cherchèrent vers 1890 à organiser les masses de paysans pour que ceux-ci puissent faire entendre leurs protestations. Les moyens employés étaient adaptés aux sentiments et à la mentalité des paysans, et les lieux de réunion portaient fréquemment des images du Christ, ou le portrait du Roi. C'était en somme un mouvement en partie mystique et l'on a pu parler alors d'une nouvelle religion. Toute exaltation sentimentale, malheureusement, est dangereuse dans le peuple, toujours prompt à s'échauffer; elle ne tarda pas à susciter des violences nombreuses; les sentiments mythiques des foules sont d'une puissance telle qu'il n'est possible de les arrêter qu'en les combattant rapidement et énergiquement (2); après des luttes par-

(1) V. le rapport de M. Lorenzoni, *op. cit.*, vol. 1, tome II, p. 632 et suiv. (2^e Partie, chap. V. *L'action autonome des paysans*.)

(2) Lorenzoni, *op. cit.*, p. 634, dit de ces prédications et mouvements d'idées qu'ils « *presero un carattere messianico che al primo cozzo poteva diventare e divenne tumultuario e violento.* »

fois très douloureuses, les organisations paysannes furent détruites. Heureusement pour lui, le peuple allait trouver dans l'émigration une issue provisoire, un moyen d'attendre que les réformes se réalisent. C'est de cette époque que date le grand courant, sans cesse accru, de l'émigration italienne qu'alimentaient en grande partie les provinces méridionales. Cependant les réformes demandées n'étaient pas loin de correspondre, pour la plupart d'entre elles, à ce qui a été réalisé depuis : amélioration des salaires, suppression des abus et des clauses excessives dans les contrats agraires, amélioration de ces mêmes contrats, enfin, et c'est là le point délicat, partage des *latifundia* entre les paysans.

Après quelques années ; les *Fasci* se reforment sous des apparences plus modestes, ils constituent des « associations pour la résistance, l'amélioration et la coopération ». Cette conception de l'action collective des paysans est à la base de tous les problèmes de ces dernières années. Après avoir été exclusivement socialiste à l'origine, le mouvement a été divisé en deux groupes : les associations socialistes et les associations catholiques. Différentes dans leurs principes et leurs buts sociaux, comme on peut s'y attendre, les deux séries d'institutions ne diffèrent cependant pas essentiellement dans leur organisation. Elles sont fondées sur le principe coopératif.

La tactique employée pour amener les adhésions les plus nombreuses possible à ces ligues de paysans, consiste à en faciliter très largement le recrutement ; fondées sur la loi du nombre, il fallait en effet, pour qu'elles aient quelque action, qu'elles recrutent le plus

grand nombre possible d'adhérents. On y trouve donc mélangés, d'une part des ouvriers agricoles et journaliers, d'autre part des petits propriétaires, même chez les socialistes dont l'un des principes est cependant la destruction de la propriété (1). Pour ne pas effrayer ces petits propriétaires, on leur déclare que l'abolition de la propriété vise seulement les terres que leurs possesseurs ne mettent pas eux-mêmes en valeur. On admet donc, dans les sociétés de paysans, à côté des ouvriers, ceux qui unissent un petit capital foncier au travail qu'ils fournissent eux-mêmes. Mais qu'on ne s'y trompe pas, le petit propriétaire est recherché, on le verra plus tard, simplement pour la force politique qu'il représente. Le fait de faire partie des ligues n'empêchera pas que, lors des soulèvements populaires, ses biens ne soient l'objet d'atteintes aussi graves que ceux des autres.

Les procédés de ces ligues sont les mêmes que ceux de toutes les organisations de lutte de classes ou ayant pour but la protection des intérêts professionnels. Ces institutions ne peuvent vivre qu'à la condition d'avoir un rôle actif et agressif. Aussi voit-on souvent les ligues, qui savent imposer des conditions contractuelles très dures aux patrons, obliger leurs membres, même liés par un contrat qu'elles ont elles-mêmes reconnu, à rompre brutalement leurs engagements et à se mettre en grève, en dehors de tout préavis ou délai de congé.

(1) V. De Rocquigny, *Ligues et Grèves de paysans*, op. cit. Le même procédé se retrouve dans les troubles récents, v. Serpieri, *Studi sui contratti agrari* (Bologné, 1920), p. 286 et suiv.

Le respect de la parole donnée leur importe peu (1). On choisit intentionnellement les périodes de gros travaux urgents (moissons, soins aux bestiaux) pour commencer les grèves et faire pression sur la volonté du propriétaire. La puissance du nombre est dangereuse, car elle entraîne des abus injustes, et c'est sur cette puissance seule que peuvent compter les associations de paysans. Aussi deux formes extrêmes des réclamations sont-elles intéressantes à considérer, car elles prouvent à la fois le caractère aigu de la crise et le péril qu'elle fait courir à l'ordre social : dans certaines régions on allait jusqu'à retirer au propriétaire la faculté de choisir qui il voulait employer et de déterminer le nombre de travailleurs que telle ou telle terre exigeait pour être mise en valeur. C'était l'application privée d'un véritable droit au travail : le propriétaire n'aurait plus eu qu'à se conformer aux ordres du syndicat local de travailleurs, accepter ceux qu'on lui envoyait, et... payer pour le nombre d'heures de travail qu'on lui aurait imposé pour ses terres. S'il ne voulait pas se soumettre aux exigences des ligues, il était certain de se voir *boycotté*, partageant en cela le sort du travailleur qui aurait refusé de s'affilier à l'association, ou en aurait été exclu. Donc plus de liberté individuelle : le propriétaire *boycotté* voit ses terres rester en friche, personne ne veut travailler chez lui, et il lui est souvent interdit d'aller travailler lui-même ses propriétés ; l'ouvrier boycotté perd le droit de travailler, car celui qui l'emploierait verrait immédiatement se retirer tout le reste de son

(1) V. De Rocquigny, *op. cit.*, p. 00.

personnel ; s'il exerce un métier auxiliaire, il perdra sa clientèle ; il devra alors se résigner à quitter le pays, à moins que, surtout dans le Midi ou en Sicile, le tout ne finisse par un acte de vendetta plus sanglant. Partout il y a atteinte à la propriété, atteinte à la liberté, créant un désordre social qui menace les institutions de l'Etat elles-mêmes. Les troubles devinrent tels qu'en 1903 le gouvernement dut prendre des mesures sérieuses pour arrêter les agitations agraires. Celles-ci avaient eu cependant un effet certain, en améliorant assez sensiblement les salaires, et en donnant naissance à une forme particulière de contrat intéressant la collectivité des cultivateurs, les locations collectives (*affittanze collettive*) que l'on étudiera plus loin. En outre l'émigration restait toujours l'issue normale de l'excédent de population.

Avec la guerre, les conditions changèrent, à ce dernier point de vue. Non seulement, il n'y eut plus d'émigration possible, mais, à la fin des hostilités, celle-ci ne put reprendre, car d'une part les hommes s'attachent à la terre qu'ils défendent et la quittent à regret, et ensuite certains pays venaient de fermer leurs frontières aux émigrants : de plus, par un sentiment très naturel, après l'immense effort soutenu, en retrouvant la paix il paraissait que tout allait changer dans la douloureuse situation antérieure, et qu'on allait vivre dans un monde transformé. Au même moment retentissait dans les masses le cri lancé en 1917 au congrès socialiste de Bologne « *La terra ai contadini* » (la terre aux paysans). Dans cette phrase simple, imprécise et redoutable, allaient se concrétiser les aspirations de tous les cultivateurs : celles des socialistes qui l'entendaient dans le

sens de « la terre à la classe paysanne », celles des non-socialistes qui au contraire y voyaient l'annonce du partage des terres, et ceux-là étaient de beaucoup les plus nombreux (1). Ce que veut le cultivateur c'est la possession privative, la propriété individuelle de la terre ; c'est cette aspiration profonde qu'il pensait réaliser dans l'application de la théorie nouvelle. Ajoutez à cela que, victorieuse mais sortant de la guerre avec des charges énormes, comme tous les autres pays belligérants, la nation se trouvait dans une situation critique au point de vue financier, ce qui n'est pas une situation favorable pour renforcer l'action gouvernementale. Enfin dans la Chambre des Députés elle-même, les partisans des théories socialistes présentaient des projets de lois d'expropriation des terres en utilisant très adroitement le sentiment général qui portait à prendre des mesures de faveur exceptionnelle envers les combattants. Il s'en suivit une sorte de crise morale, une défaillance passagère dans la conception nette de la conduite à tenir et de la discrimination à faire entre le licite et l'illicite ; les appétits individuels longuement contenus se déchaînèrent, on chercha à assouvir la « faim de terre ». C'est là l'explication des événements de 1919 à 1921. A côté de la tendance purement naturelle du mouvement, existait, très certainement, l'influence des théoriciens et meneurs socialistes, celle-ci

(1) L'économiste D. Taruffi dans une communication à la R. Académie des Georgofili de Florence, y voit une « formule enfantine » de collectivisme agraire. La formule dépasse ces limites, elle a aussi un sens individualiste, et c'est en ce sens que les paysans l'ont entendue. De là son succès auprès d'eux.

avait d'autant plus d'effet sur les masses qu'on leur montrait ce qui venait de se passer en Russie, où la Révolution de 1917 a eu un caractère agraire particulièrement prononcé. Et l'Italie était très bien renseignée sur les événements russes par les soins d'une propagande soigneusement entretenue. Enfin, donnant à tout cela un certain caractère légal, les décrets-lois, puis les projets de loi, vinrent essayer de canaliser un mouvement qu'on espérait par là dominer. On verra ailleurs le détail de ces lois ; le législateur ne paraît pas s'être rendu compte suffisamment qu'à trop céder à certaines attaques, on perd plus qu'on ne gagne et qu'il est des mouvements qui s'amplifient malgré toutes les réglementations. Aussi le mouvement, en fait, n'a-t-il été arrêté que par un mouvement contraire parti du pays lui-même.

L'espèce de jacquerie agraire que représentent les événements récents, ne se distingue pas des mouvements qui l'avaient précédée, sauf par son ampleur. On ne doit pas s'attendre à en trouver ici un récit, qui serait au surplus fastidieux. Quelques exemples suffiront (1). Dans la province de Rome, en août 1919, plus de 400 communes sur les 228 que compte la province virent se pratiquer les invasions et occupations de terres. Phénomène remarquable, les décrets-lois qui semblaient donner quelque apparence de légalité au mouvement, parlaient de l'occupation des terres incultes,

(1) V. G. Rocca. *L'occupazione delle terre « incolte » da parte delle associazioni di agricoltori*, dans la « Riforma Sociale » année 1920, t. 31, pages 220-252.

mais partout, on n'envahit pas seulement les terres à cultures extensives ou celles frappées de droits d'usages civiques (droits collectifs de la communauté), on commença au contraire, par l'invasion des meilleurs terrains. Puis, comme dans cette curée avide il n'y avait pas de quoi contenter tout le monde et chacun, comme des associations rivales, — souvent créées pour la circonstance, le droit d'occupation étant reconnu au profit des seules associations, — se disputaient la possession des terrains, les luttes de personnes se produisirent. Ce chaos a d'ailleurs une de ses origines principales dans l'idée erronée et facilement compréhensible pour des esprits frustes, que le Gouvernement autorisait les atteintes à la propriété ; on verra plus loin que l'imprécision des termes légaux n'est pas étrangère à une interprétation aussi extensive. N'a-t-on pas signalé le cas de plusieurs associations qui, après avoir abusivement envahi des terres réputées à tort « incultes », s'être installées et avoir pris effectivement possession des lieux, en donnèrent aussitôt connaissance aux autorités, réclamant leur protection contre des représailles éventuelles. Il y avait là un phénomène collectif, fondé sur une croyance généralisée dans un changement définitif de l'ordre social, et contre lequel il était bien difficile de réagir. Le défaut des lois de circonstances est toujours d'être insuffisamment étudiées dans leurs principes et dans leurs termes ; mais que dire dès lors des lois qui modifiaient si profondément la base de la société en portant atteinte au droit de propriété ?

Le mouvement fut d'ailleurs savamment exploité par les meneurs socialistes. Au congrès des Travailleurs de la Terre tenu à Bologne en juin 1919, on avait soutenu

la nécessité des invasions de terres pour aboutir plus vite à l'abolition de la propriété privée. Ainsi, tandis que le but poursuivi par les décrets-lois sur l'Œuvre nationale pour les combattants était la création d'une petite propriété, les socialistes pensaient utiliser ces mêmes textes dans leurs fins destructives. Des fédérations se fondent pour grouper toutes les organisations nées sur le territoire en vue de l'occupation des terres. On assiste dès lors dans l'agriculture à un mouvement parallèle à celui qui s'est déroulé à la même époque dans l'industrie, avec l'occupation des usines ; c'était une vague de « bolchevisme » qui déferlait sur le pays.

Une des régions où les événements les plus symptomatiques se sont déroulés est la Sicile, terre d'élection des *latifundia*, bien que ceux-ci soient en voie de lente transformation. Les conflits sanglants de 1893, puis de 1903, se renouvellent en 1919. Dans les provinces où il existait, à la suite de ces mouvements anciens, une organisation coopérative puissante, des ententes purent avoir lieu. Mais il y eut des événements graves, qui tenaient à l'impulsivité naturelle aux masses ignorantes (1) ; le but pour le paysan, c'est la possession privative de la terre. Les décrets-lois, permettaient l'occupation des terres « incultes ». Ce mot vague, peu juridique, servait merveilleusement leurs espérances. Beaucoup en conclurent que l'on n'avait plus qu'à faire grève pour que les terres, n'étant plus cultivées, puissent être considérées comme « incultes ». Aussi, cessa-

(1) V. l'art. de Rocca, précité, p. 228 et suiv.

t-on volontairement le travail, dans l'espoir de pouvoir occuper ensuite les terres. Bien plus, dans certains pays où le fléau de la malaria sévit, on se hâte en juin de faire les moissons, puis on quitte les vallées pendant la dangereuse saison chaude, pour n'y revenir qu'à l'automne. Ceux qui ignoraient cet usage imposé par la nature des lieux (pour le connaître il fallait être du pays), et qui venaient à passer sur ces terres aux mois de septembre ou d'octobre, les déclaraient immédiatement « terres incultes » ; c'était de leur part une grave erreur, qui dans ces temps agités était redoutable. En somme, là comme partout ailleurs, les visées politiques de certains ont utilisé les besoins de tous et bien souvent profité de leur ignorance.

On en vint, en Sicile, au point de déclarer inculte un terrain, seulement à raison de ce fait qu'il n'était pas traité avec des engrais chimiques, ou qu'il n'était pas suffisamment irrigué ; comme si le manque d'irrigation dépendait du propriétaire, et devait le rendre passible de la réquisition, dans ce pays qui se plaint de la sécheresse de son climat. L'imprécision des termes était dangereuse ; mais que dire de l'incertitude de la pensée ? Depuis fort longtemps on s'occupait en Italie de la question des terres incultes, dans tous les partis, socialistes ou non. A en croire certains, le pays était, dans ses provinces méridionales, composé d'une grande partie de terres que les propriétaires, par une incurie coupable, laissaient à l'abandon. D'autres renchérisaient et parlaient constamment de la fertilité admirable du sol en Sicile « le plus beau et le plus fertile pays d'Europe », que ses exploitants plongeaient dans la misère. Le thème était facile ; pour détruire

l'illusion, il aurait suffi d'aller passer quelque temps dans le pays (1). Ravagé par les torrents ; brûlé par le soleil et les périodes de sécheresse ; sans arbres ; en de nombreux endroits, infecté de malaria, le territoire où se développent les *latifundia* apparaît comme un territoire désolé, quand on le compare à la ceinture verdoyante qui entoure l'île aux bords de la mer. De là à accuser les propriétaires de ces grandes exploitations, il n'y avait qu'un pas, il était vite franchi. Et cependant il ne dépend pas de ceux-ci d'amener l'eau à tomber, de faire que les sommets des montagnes, déboisés par les coupes opérées au moment des besoins d'argent des particuliers, des communes ou de l'Etat (au point que la Sicile, autrefois riche en forêts est maintenant le pays le plus pauvre en bois), soient de nouveau garnis de la parure que les hommes leur ont arrachée ; que l'Etat, qui semble bien avoir un peu négligé ces régions, y établisse quelques routes au lieu des rares pistes muletières qui les traversent, et peut-être quelques barrages-réservoirs, là où la chose est possible et utile, pour retenir les eaux hivernales en vue de la période d'été ; surtout que l'Etat fasse régner la sécurité

(1) Voir les pages fort intéressantes que Ghino Valenti a consacrées aux *latifundia*, dans ses *Studi di politica agraria*, p. 255 à 314. Cet auteur démontre que c'est une illusion que de croire à de nombreuses terres incultes en Italie. « *Les Latifundia* ne sont pas des créations arbitraires. . qu'une loi pourrait détruire », mais le résultat des « conditions naturelles et économiques du pays ». Seulement l'illusion est tenace. Il est vrai que le spectacle de la différence qui existe entre les riches plaines du Nord et les régions déshéritées du Midi n'était pas fait pour la dissiper.

dans un pays que la guerre a rendu encore moins sûr, mais qui déjà l'était assez peu avant elle ; ce qui a comme conséquence l'obligation pour les paysans de se grouper en villages ou petites villes, sans pouvoir habiter sur les terres qu'ils cultivent. Toutes ces conditions défavorables expliquent que le propriétaire n'ait pas une grande possibilité d'agir dans ces régions ; elles se doublent encore d'une tradition historique : le pays, il y a moins d'un siècle, était encore dans un état quasi patriarcal, la population frugale, vivait sur ses produits naturels ; les céréales récoltées, le bétail élevé dans ses champs, suffisaient à la Sicile, qui au point de vue économique vivait sur elle-même (1). Il n'en a plus été ainsi quand le pays, entré dans l'unité italienne s'est tourné vers l'extérieur. Plus qu'aucun autre il devait être atteint par la crise agraire, et le contact brutal avec l'économie d'échange qui est la caractéristique de notre époque. Il n'y a pas là non plus de la faute des propriétaires. Sans doute, il serait avantageux que les terres soient partagées en petites exploitations mais la nature des choses, à l'heure actuelle, ne s'y prête guère et la grande propriété, les *latifundia*, sont beaucoup plus une conséquence nécessaire des conditions physiques du terrain (conditions naturelles ou aggravées du fait de l'homme), qu'un phénomène arbitraire ; c'est le produit de tous les facteurs d'ordre historique, physique et social, qui se sont rencontrés dans ces malheureuses régions pour produire ce résultat. A cela nulle révolution n'apportera un changement. Ce

(1) V. le tableau de la Sicile il y a 50 ans dans F. Bruccoleri *La questione agricola* (1907).

qui est coupable, beaucoup plus que l'entraînement des paysans ignorants qui suivent leur instinct, c'est l'assurance avec laquelle on se laisse bercer d'illusions et on impute, à ceux qui n'en peuvent mais, ce dont ils ne sauraient être responsables. Si les révoltes des paysans avaient été faites simplement pour modifier leur situation particulière si défavorable, elles n'auraient jamais eu ce caractère de systématisation et de bouleversement de l'ordre social, que le mouvement a pris. Il a fallu l'introduction d'éléments politiques subversifs. C'est ainsi que le problème s'est élevé jusqu'à la critique de l'institution fondamentale de la propriété, et que les projets de loi se sont succédé dans le but, plus ou moins caché mais certain, de réaliser l'expropriation, au profit des non-possédants, des terres des grands propriétaires.

Ces atteintes à la propriété représentent le côté le plus frappant du mouvement. Mais il y en a un autre aussi intéressant, l'agitation qui s'est manifestée dans les rapports entre propriétaires et cultivateurs, au sujet des contrats agraires. Si les invasions de terre ont eu lieu surtout dans les provinces méridionales et dans le Latium, l'agitation autour des contrats agraires a été générale dans tout le pays (1). A ce sujet aussi, il

(1) Il n'y a pas eu à ce sujet d'ouvrage d'ensemble. Voy. cependant, Serpieri, *I nuovi orientamenti nei rapporti fra conduttori e lavoratori della terra ed i loro effetti nell'agricoltura* Riv. Dir. Agrario 1922, p. 158 et s. et 277 et suiv. Il y a des études particulières par régions : voy. not. Martini *Le agitazioni dei mezzadri in provincia di Firenze* (Firenze, 1921).

faut faire intervenir l'influence des idées socialistes ; avec le déséquilibre croissant entre la quantité de travail disponible dans le pays et les possibilités d'emploi ; avec, aussi, l'ébranlement que ne pouvaient manquer de causer les événements de la récente guerre, il est indéniable que les idées les plus « avancées » ont fait leur chemin très rapidement. Les cultivateurs se sont mis en grève, constamment, comme aux plus mauvais moments des ligues d'amélioration et de résistance, en vue d'obtenir la modification des conditions qui leur étaient faites par leur situation contractuelle. C'est là un deuxième aspect de la question agraire, qui vient se greffer sur la question fondamentale de la répartition des terres, aspect peut-être moins grave au point de vue juridique et social, mais dangereux cependant au point de vue de la production. Et cependant, il semblerait au contraire que les cultivateurs, surtout les métayers ou colons partiaires si nombreux en Italie, n'aient pas à se plaindre de la dureté des temps, puisqu'étant payés ou rémunérés en nature, ils échappent à la loi commune en ce qui concerne le renchérissement des prix dus à l'inflation fiduciaire et au change si défavorable ; bien au contraire, ils en profitent pour toute la partie de la récolte leur revenant en propre qu'ils vendent sur le marché. Depuis 1918 des grèves nombreuses éclatent dans toutes les régions de l'Italie, mais surtout dans les régions du Nord, autour de Bologne particulièrement, centre de l'organisation socialiste. On choisit, bien entendu, le moment où l'autre partie offre le moins de résistance, le moment des travaux urgents, tels que la moisson, pour présenter des exigences toujours accrues. Même dans les pays de

Toscane, où le contrat, la fameuse *mezzeria* toscane (métayage), est réputé le plus juste de l'Italie, les agitations éclatent ; cependant, ici, ce n'est pas la misère qui a poussé les paysans ; ils sont plus riches qu'avant la guerre ; ils ont épargné et placé leur argent, ils commencent même, fait nouveau et intéressant, à acheter des terres ; au milieu de cette situation vraiment favorable et florissante, ils trouvent le moyen de se plaindre ; ce sont les agitations politiques qui ont tout fait. Dans ce pays fameux par ses luttes de partis, chacun s'enrôle dans un syndicat, soit du parti populaire (les « blancs ») soit du parti socialiste (les « rouges »), la force d'attraction de ces organisations de combat (quel que soit leur idéal théorique, le but pratique reste le même) est telle que l'on ne contracte plus en diverses parties de ces régions de ventes de bestiaux qu'avec celui qui est inscrit à une de ces organisations (*tesse-rato*, pourvu d'une carte de sociétaire) dont peu importe d'ailleurs la couleur. Chaque parti a ainsi ses troupes qu'il mène à l'attaque de l'ordre social établi, ce qui explique les agitations continues qui, pendant les dernières années, ont éclaté dans les rapports entre propriétaires et paysans. Sans doute, le paysan recherche et recherchera toujours la terre, mais ici il poursuivait un but plus immédiat : s'assurer dans le contrat agraire la position d'hégémonie. Heureusement les propriétaires s'organisèrent, et le tout finit souvent par la conclusion d'un accord collectif dans lequel les droits des contractants sont fixés après avoir été librement débattus. Il y a là une forme particulière de la question sociale dans l'agriculture, qui se rattache étroi-

tement à la question agraire en elle-même. Nous ne pourrions donc la laisser sous silence.

Invasions de terres, agitation au sujet des contrats agraires sont les deux termes autour desquels se groupent les événements. Le premier terme correspond au problème foncier, celui de la répartition des terres, et se trouve en relation directe avec les conditions du milieu précédemment décrites ; le second terme correspond au problème social général, qui, lui aussi, dépend, quoique moins étroitement, des conditions de milieu, et notamment de l'influence du facteur démographique. Ces faits regrettables, car ce qui se fonde sur la violence n'est jamais très assuré dans l'avenir, au moins pendant un certain temps, s'expliquent donc par des considérations supérieures aux hommes. Mais l'acuité particulière de certains mouvements provient nettement de la volonté de ceux-ci et quelquefois des erreurs de ceux qui les ont gouvernés. On le verra dans l'étude plus approfondie qui va être faite de chacun de ces groupes d'événements, sous leur forme essentielle : problème juridique dans le premier cas, problème social dans le second.

DEUXIÈME PARTIE

Le problème juridique de la répartition des terres

Comme il arrive souvent dans les problèmes sociaux, lorsqu'on s'est trouvé en présence de la situation que nous venons de rapporter, on a tout de suite crié à la mauvaise organisation du droit en vigueur. La loi était mauvaise disait-on ; elle sanctionne des droits individuels là où il faut introduire des considérations sociales ; il fallait changer la loi. C'est en effet une illusion fréquente de croire que l'adoption d'un texte nouveau pourra modifier une situation sociale.

Mais le problème juridique que soulève la question d'une loi de répartition des terres, ne présente pas seulement l'aspect simple d'une question législative nouvelle. L'organisation agraire d'un pays est, plus étroitement que toute autre, sous la dépendance des facteurs naturels et historiques qui ont donné sa forme actuelle à ce pays. Nous connaissons déjà les facteurs

naturels ; parmi les facteurs historiques, il en est de particulièrement agissants en cette matière, c'est le fait que la substitution du régime du code civil au régime ancien s'est produite sans révolution et par conséquent sans transfert violent de la propriété d'une classe à une autre ; c'est surtout le fait de la survivance dans le pays de nombreux droits d'*usi civici*, ou usages collectifs de la terre. Il y a là des conditions générales qui dominant le problème tout entier, et qui expliquent en partie que la conception de la propriété ne soit peut-être pas, dans la masse, aussi rigide qu'elle peut le paraître d'après les articles du Code civil italien.

A ce facteur historique s'ajoute l'influence certaine que les événements récents ont eue sur la matière : Pendant la guerre tous les pays ont été contraints peu à peu de faire céder les droits individuels devant les nécessités politiques, et l'on a assisté ainsi à des atteintes plus ou moins justifiées portées à la propriété. Ces atteintes ont été d'autant plus graves que le pays avait moins de ressources en réserve, qu'il était plus jeune dans son organisation actuelle, et l'Italie a connu ainsi un régime d'Etatisme très sévère, même dans le domaine de l'agriculture, où l'on a peut-être fait trop bon marché des droits individuels. Il y a eu toute une série de décrets-lois, œuvre de la guerre ou de l'après-guerre immédiate, qui ont réalisé une sorte de main-mise générale de l'Etat sur les terres, et contribué ainsi à affaiblir le sentiment du respect dû aux institutions juridiques fondamentales, telles que l'est le droit de propriété.

Toutes ces influences se sont exercées dans l'élaboration d'un projet de loi de partage des grandes propriétés, qui en forme comme la synthèse générale. A ce projet

de loi, d'ailleurs, il convient de ne pas oublier qu'ont largement collaboré les membres socialistes du Gouvernement et de la Chambre des Députés, ce qui en indique déjà l'orientation fondamentale. Avec ce texte, et ceux qui l'avaient précédé, sans avoir eu le retentissement de celui-ci, la propriété devient réellement, selon le mot qui a eu une telle fortune depuis quelques années, une « fonction sociale », ce qui revient à dire d'ailleurs qu'elle n'existe plus en fait. Heureusement le caractère d'absolutisme doctrinaire de ce projet était tel, qu'après avoir été voté par la Chambre, le Sénat ne l'a pas abordé. A l'heure actuelle, ces événements, pourtant si présents encore, sont presque déjà du passé.

Les quelques idées qui dominent cette question du problème juridique qui se présentait au sujet de la répartition des terres, indiquent suffisamment quelle sera la division de cette partie de l'ouvrage : Dans un chapitre 1^{er}, on étudiera les éléments historiques du problème, seuls capables d'expliquer cette diminution graduelle du sens de la propriété dans les masses, qui est la caractéristique des événements ; l'idée fondamentale, celle de l'augmentation continue de la population ayant été déjà étudiée, ne sera plus reprise ; on indiquera seulement d'une part la question des usages civiques ou droits communs sur la terre, et celle beaucoup plus actuelle des décrets-lois sur l'occupation des terres. Dans un Chapitre 2^e, on étudiera les différents projets de loi, surtout celui de 1921, sur le partage des *latifundia*.

CHAPITRE I^{er}

Les éléments historiques du problème

Si l'on recherché dans le Code civil italien quelle est la conception qu'on se fait, en Italie, de la propriété foncière, on n'aperçoit aucune différence entre ce pays et le nôtre. L'article 436 du C. civ. ital. n'est que la reproduction intégrale et textuelle de notre article 534 C. civ. : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu que l'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements ». A lire cette définition qui, étant un texte de loi, a des effets pratiques considérables, on peut se demander si, en fait, il est possible qu'il y ait des différences entre le régime de la propriété en Italie et le nôtre. Ce serait cependant bien mal connaître les effets du Droit sur la réalité des choses que de penser qu'il a suffi d'un texte semblable pour changer la situation de fait, si elle se trouvait différente. D'un autre côté, sous la forme où elle nous est présentée, l'institution de la propriété est ici une institution individuelle, personnelle. Pour appliquer d'une manière parfaite les termes « jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue », il faut qu'il y ait une volonté maîtresse d'elle-même et unique, sinon il y aura toujours des restrictions, et la jouissance ne sera pas « absolue ». Telle qu'elle nous est présentée par le Code civil italien

la propriété foncière est donc nécessairement la propriété individuelle, l'appropriation privative du sol, exclusive de tout autre droit individuel sur la même chose. On ne peut contester que nous n'ayons en France une pareille conception.

Toutefois les deux conceptions, italienne et française, sont-elles rigoureusement identiques ? Il ne le semble pas si l'on considère la question si importante et si discutée des « domaines collectifs » et des « usi civici ». Ces termes désignent des droits de jouissance collective du sol en dehors de toute appropriation.

Pour bien comprendre ces deux institutions, il faut se rappeler deux conditions spéciales au milieu italien. D'abord l'Italie est montagneuse sur une partie très importante de son territoire : le $\frac{1}{3}$ de la superficie totale. Or les terrains de montagne sont les derniers qu'atteint dans son développement de fait la propriété individuelle. Même à Rome, au temps du plus strict droit de propriété que l'on connaisse, il ne semble pas que le *Dominium ex jure Quiritium* se soit étendu aux terrains montagneux. Cela explique le fait, d'ailleurs assez peu remarqué, que les Romains connaissaient, à côté de cette forme rigide de propriété qui s'adaptait très bien aux territoires du Latium, de l'Etrurie ou de la Campanie, d'autres formes, celles-là collectives, de jouissance du sol. D'après M. Bonfante (1) « il est faux de considérer le concept de propriété comme toujours et partout le même : il varie suivant les objets auxquels il s'applique » ; et cet auteur indique ensuite

(1) P. Bonfante, article sur le régime des eaux en droit romain et de nos jours, dans l'*Archivio Giuridico*, 1922, p. 3 et suiv. et les références citées.

qu'à Rome « avant tout, la montagne et les bois n'étaient pas d'ordinaire propriété privée, mais propriété des Etats, des colonies, des municipes, du fisc impérial... etc., c'est-à-dire d'organismes qui avaient un caractère public... Les organes, qui possédaient le bois et la montagne, savaient bien gérer leur propriété dans l'intérêt collectif ». Ainsi sur la terre classique du droit de propriété individuelle, il existait bien des formes d'appropriation collective du sol. Nous évitons à dessein de parler d'une « propriété » dans ce cas, ce mot indiquant en effet par lui-même qu'il y a une seule et unique volonté qui peut utiliser la chose objet du droit. Donc malgré les principes qui ont marqué la civilisation de Rome, principe de centralisation en droit public, et principe individualiste en droit privé, il y a toujours eu à cette époque des droits sur les terres qui n'étaient pas des droits de propriété : les *agri occupatorii*, les *possessionses*, les jouissances de terres moyennant une redevance payée au prince, les *pascua*, les forêts, l'*ager publicus* local, tout cela s'appliquait à des terres dont il est certain que les citoyens n'avaient pas la propriété, mais desquelles ils tiraient le nécessaire pour leur subsistance (1). C'étaient d'ailleurs au point de vue juridique, non pas des droits ressortant du domaine public, mais des *jura civitatis*, c'est-à-dire que le titulaire du droit n'était pas la personne morale de l'Etat ou de l'un de ses organes, trop lointains, mais la collectivité des habitants du territoire. On a voulu voir dans ces institutions un vestige de l'ancienne propriété collective. Il

(1) E. Ciolfi. *I demani popolari e le legge agrarie* (Rome, 1906), p. 14.

est certain que si l'on admet avec M. Granito (1) que tous ces droits d'usage qui appartenaient aux citoyens étaient trop contraires au concept romain de la propriété et que leur maintien a été plus une question de fait qu'une question de droit, il faut alors leur donner une origine extrêmement ancienne et les faire remonter à l'époque où l'appropriation individuelle des terres n'avait pas encore commencé. C'est à cette conclusion aussi qu'arrive M. Curis (2), dans la vaste étude qu'il a consacrée à ces droits d'usage civique qui existent encore dans l'Italie moderne : ceux-ci sont rattachés aux tendances les plus anciennes des peuples italiques, tendances dont on peut vraiment dire qu'elles sont dominées par les conditions physiques du milieu. Les peuples antiques de l'Italie, s'il faut en croire les historiens, habitaient le sommet des montagnes et vivaient de l'élevage (3) ; il n'est pas nécessaire dans ces conditions de connaître le droit de propriété individuelle, et celui-ci est même dangereux par certains côtés en privant les autres individus d'une jouissance de la terre qui leur permettrait de vivre. Par cette origine très antique et liée à la condition physique du pays, on expliquerait donc la plus grande partie des droits d'usage civiques, et la conception, restée au fond de l'âme populaire, d'un droit de propriété à contours infiniment moins précis et individualistes que le droit du Code civil.

(1) *Usi civici* (Milan, 1911), nos 6, 7 et 8.

(2) G. Curis. *Usi civici, proprietà collective e latifondi nell'Italia centrale e nell' Emilia, con riferimento ai demanii comunali del mezzogiorno*. (Naples, 1917).

(3) Salvi. *Storia del diritto di proprietà*, (Milan, 1915), p. 164.

Mais cela ne suffirait qu'à expliquer les droits existants sur les forêts et les régions montagneuses, peut-être les terres marécageuses ; il n'en est pas de même des terres susceptibles réellement d'une appropriation privative, des terres cultivables. On a recours alors à une autre explication, historique elle aussi, mais beaucoup moins antique. L'Italie a été envahie à la chute de l'Empire romain, par de nombreuses populations barbares ; or, au moment de leurs invasions, ces populations ignoraient, pour la plus grande partie, le droit de propriété individuelle. Malgré le principe de la personnalité des lois qui a suivi les grandes invasions, il n'est pas interdit de penser que dans une société bouleversée par les événements qui en avaient détruit l'édifice compliqué et savant, des usurpations ont pu se produire, provenant des collectivités sur les terres que personne ne défendait plus. Sans compter que les populations nouvelles installées sur le sol avec leurs habitudes ancestrales continuaient à vivre dans des communautés plus ou moins déguisées. Enfin, le mot terrible, mais juste, d'un historien, selon lequel, « la propriété collective est l'indication d'une économie pauvre et troublée, la propriété individuelle, celle d'une période de tranquillité et de prospérité », pourrait être appliqué ici dans son corollaire : Nulle époque dans celles que l'histoire nous présente n'a été à un plus haut degré une époque de désorganisation, de mort et de ruine, que le Haut Moyen-Age. La propriété a suivi le sort de toutes les institutions : elle est devenue en de nombreux endroits propriété collective, ce qui est sa forme inférieure ; elle était ainsi en harmonie avec les nécessités de l'heure. Et quand la féodalité s'est enfin affermie et

qu'elle commence à posséder un droit, c'est-à-dire des règles de conduite et d'organisation sociale, on voit que celui-ci n'est essentiellement qu'une édification compliquée de droits sur la terre, mélange confus de pouvoirs qui se chevauchent et s'entrecroisent, se recoupent et se recouvrent, en sorte que chacun dispose en fait d'une partie de la jouissance du tout et peut ainsi subvenir à son existence. Dans le Moyen-Age, quand les seigneuries féodales eurent ainsi tout absorbé, il fallut bien qu'elles laissassent quelque chose aux paysans pour vivre : ce qu'elles leur laissèrent, ce sont les droits qu'on appelle de nos jours des *usi civici*, droits d'usages civiques, droits collectifs sur la terre (1).

Les *usi civici* seraient donc formés :

1° Soit à titre originaire, par la collectivité même, ultérieurement transformée ;

2° Soit à titre dérivé, par concession du prince ou du seigneur.

Leur haute antiquité, et les besoins économiques auxquels ils répondent, font de ces droits d'usage, des règles curieuses à observer de nos jours. Qu'on ne pense pas que ce ne sont que de simples survivances historiques, sans grande valeur pratique. Une première constatation s'impose : si ces droits existent depuis si longtemps, et ont assuré la vie des populations, ils contiennent en eux-mêmes, certainement, quelque chose de rationnel qui s'harmonise parfaitement avec les facteurs naturels de l'organisation du pays. On ne peut

(1) Sur tous ces points voir les deux livres déjà cités de E. Ciolfi, *I demani popolari...*, et surtout celui de Curis, *Usi civici...* dont la profonde et savante étude a un caractère particulièrement historique.

done les effacer d'un trait de plume, seules les modifications de l'organisme entier pourront peut-être les supprimer (1). Ils répondent probablement à une manière particulière de tirer parti du sol, surtout dans les régions montagneuses, et là où l'on ne peut exercer que l'industrie de l'élevage (2). De plus il ne faut pas les considérer comme des quantités négligeables. L'étude en est encore poursuivie dans les diverses régions de l'Italie ce qui fait qu'on ne peut actuellement en présenter un tableau complet et certain. Ciolfi estimait que, d'après la statistique de 1903, il y avait environ un demi-million d'hectares de terrains frappés d'*usi civici*, ce qui représenterait 1/52^e de la superficie totale du Royaume d'Italie. Mais il est probable que le chiffre de Ciolfi doit être fortement augmenté, car le nouveau cadastre parcellaire, seul document qui puisse fournir des indications précises, n'est pas encore terminé (3). Quoi qu'il en soit, si l'on considère la liste approximative des régions où les droits d'usages civiques sont déjà identifiés, il faut bien avouer qu'il y a là une institution relativement importante de l'organisation agraire italienne, et qui donne aux habitants des campagnes des moyens fort utiles de se procurer de quoi vivre. Il y a là aussi, et

(1) V. Raffaglio G., *Diritti promiscui, demani comunali, usi civici*, 2^e édit. (Milan 1915), p. 4.

(2) Comparer les *allmenden* de la Suisse, les coopératives de troupeaux et de laiterie...

(3) V. Raffaglio, *op. cit.*, pages 130 à 134. A titre d'exemple : dans les Abruzzes, Molise, Campanie, environ 2/3 des communes ont encore des communaux. Dans le Basilicate 121 communes sur 125 exercent des droits d'usages civiques ; 245 communes, surtout en montagnes, dans la Lombardie ; 220 en Piémont etc.

c'est pourquoi on en parle ici, un élément dissolvant, si l'on peut dire, pour le concept de propriété individuelle.

Les droits des *usi civici*, formes de jouissance collective du sol, sont de contenus différents suivant les régions auxquelles ils s'appliquent. Dans les montagnes ce sont des droits de pâture, des droits de faire du bois, des droits de parcours, d'herbage ; dans les parties méridionales du pays, il y a un droit spécial, celui de semer. Il semble, malgré cette diversité apparente, qu'il y ait certains droits très généraux : ceux de pâture et ceux de faire du bois par exemple se rencontrent dans toute l'Italie, au Nord comme au Sud, en Sicile comme en Sardaigne. Le droit de pâture s'exerce sur les terres, prés, bois, et champs cultivés, après l'enlèvement des récoltes ou toute l'année, quand la terre est en jachère par suite de la rotation obligatoire des cultures (1). Celui de faire du bois est aussi très répandu : il consiste dans le droit de ramasser le bois mort pour les besoins du paysan : malheureusement il dégénère souvent, d'après les auteurs, en procédé pour faire mourir le bois, de façon à s'en procurer plus facilement (2). Dans certains pays, à ces droits généraux se substituent des droits spéciaux de jouissance du sol, notamment sur les marais dans la Vénétie (3).

(1) V. Cencelli, *La proprietà collettiva in Italia*, 2^e édit. (Milan, 1920), p. 22.

(2) Cencelli, *ibid.* On enlève l'écorce et la branche meurt. Seulement il arrive souvent que ce n'est pas celui qui a fait la chose qui en profite.

(3) Cencelli, *op. cit.*, p. 47. Ce sont les droits dits de *vagantivo*, et de *pensionatico*. Ce dernier droit est intéressant ; il a

Mais à côté de ces droits d'*usi civici* proprement dits, il existe de véritables propriétés collectives, beaucoup plus importantes encore, au point de vue qui nous concerne, et qui portent des noms différents suivant les pays : *partecipanze* ou *comunanze* dans l'Italie centrale, *domani* en Sicile et biens *ademprivi* en Sardaigne. Dans ce cas la jouissance des biens collectifs appartient à tous les membres de la communauté, mais la propriété elle-même appartient à cette communauté. Il ne s'agit plus d'un droit sur la propriété d'autrui, mais d'une propriété collective, qui remonte probablement à la période des invasions germaniques, au moins pour certaines localités. Les statuts de ces communautés sont intéressants à consulter car ils contiennent des archaïsmes extraordinaires pour notre époque. Une des communautés les plus typiques est celle appelée « *Università delle dodici famiglie originarie di Chiaserna* » (province de Pesaro) qui a rédigé par écrit ses statuts à une époque toute récente (1870) (1). Jusque là ceux-ci étaient purement coutumiers. Cette communauté comprend douze familles ou plutôt douze souches, car chacune d'elles est formée de plusieurs familles qui toutes portent le nom de la souche d'où elles dérivent. Les biens de la société sont d'une superficie de 309 hectares ;

été supprimé par différentes lois, suivant les provinces, mais il montrait bien l'étendue de ce droit collectif. Sur les terres soumises au *pensionatico* les bénéficiaires de ce droit, qui est un droit de pâture, imposaient une taxe déterminée sur chaque tête de bétail qui vivait sur elle, *même si ce bétail appartenait au propriétaire du sol*.

(1) Cencelli, *ibid.*, p. 23 et suiv. V. aussi Curis, *op. cit.*

ils sont cultivés en commun et les produits se divisent annuellement par souches. Tant de la propriété que de la répartition sont exclues les femmes qui n'ont pas le droit de succession. S'il n'y a pas d'héritier mâle la famille est éteinte (1). Cela tient probablement, non pas à un égoïsme particulier, mais à ce fait (qui ne peut être critiqué, puisqu'il n'est qu'un fait) que c'est l'homme qui cultive la terre. Aucune part ne peut être aliénée, cédée, engagée à un titre quelconque : il faut que le droit revienne libre de toute charge à celui qui doit en bénéficier après la mort du titulaire actuel. La société est administrée par un Conseil où chaque famille, composant les souches, peut envoyer un de ses membres, pourvu qu'il soit majeur ; mais les décisions véritables sont prises par les plus anciens de chaque souche, les autres n'ayant que voix consultative.

L'archaïsme de cette constitution explique les dispositions qui peuvent choquer notre sens de l'égalité. Il en est de même dans beaucoup d'autres institutions de ce genre qui disposent suivant les cas de patrimoines plus ou moins importants : certaines de ces communautés pratiquent les semailles en commun, et répartissent les produits entre les diverses familles ; d'autres qui ont un domaine montagneux, boisé, avec des champs labourables au milieu des bois, interdisent toute nouvelle coupe de bois « parce que dans les lieux déboisés, les pluies délayant les terres remuées par la charrue,

(1) En sorte que la communauté peut toujours diminuer, jamais s'augmenter. Il est probable que s'il ne restait que 12 souches au moment de la rédaction écrite des statuts il devait y en avoir bien plus auparavant.

il ne reste plus, après quelque temps, que la roche nue » (1). Le principe fondamental c'est que l'usager doit se soumettre aux règles édictées par la communauté pour la jouissance des terres : il n'en peut modifier ni la destination, ni la rotation culturale. On comprend que ce régime qui soumet l'individu aux règles d'une communauté, s'il garantit les générations à venir, ne favorise pas l'esprit d'initiative, et met obstacle au progrès.

C'est surtout dans les régions qui dépendaient autrefois du Royaume de Naples, les provinces de l'Italie Méridionale, que l'on rencontre à l'heure actuelle les plus grandes propriétés collectives, qui, sous le nom de *Demanii* (Domaines), couvrent encore environ 600.000 hectares, bien qu'ils aient été déjà en partie allotis et partagés (2). La féodalité avait pris dans ces régions une forme particulière : le seigneur recevait bien, suivant l'expression, « le mont et la plaine, les prés, les forêts et les eaux », mais c'était là une formule vide de sens, pour autant qu'on aurait voulu y voir la constitution d'un droit réel sur les terres appartenant aux habitants : elle se réduisait à donner aux seigneurs le droit à la juridiction et leur conférait par conséquent un pouvoir plus politique qu'économique. Les habitants avaient su conserver intact le patrimoine collectif des villes et des villages. La Jurisprudence de Naples développa largement ce concept des « *jura*

(1) Cencelli, *op. cit.*, p. 25-26.

(2) V. Sur cette question le livre cité de G. Curis ; les deux volumes de l'enquête parlementaire consacrés à la Sicile, par Lorenzoni.

civitatis » : selon elle, chacun naît investi en puissance des *jura civitatis*, puisque chaque homme naît avec le droit à sa conservation et à son perfectionnement physique et moral. Ce sont des « droits inviolables que le Prince ne peut supprimer, puisque ces droits de l'Homme lui ont été donnés par Dieu ». Bien que la puissance impériale ou royale, soit immense, elle a des limites et ne peut « ordonner ce qui est illicite et offenserait sa propre dignité ». En fait, grâce à cette véritable règle de droit public, et malgré les empiètements des seigneurs, les droits collectifs furent conservés. Chaque citoyen avait un droit d'usage sur les domaines communaux : droit de pâture, droit de recueillir du bois, des épis, des glands, d'utiliser les eaux, de cuire la chaux, et même de semer (1). La part de chacun ne pouvait être ni cédée ni vendue, ni louée; il y avait là un droit exclusivement attaché à la personne.

La caractéristique générale de toutes ces prérogatives reconnues aux individus était la modération nécessaire dans l'exercice par chacun de son droit, en vue de permettre l'exercice de celui d'autrui; et cela est encore absolument contraire au concept de propriété : chacun n'avait de droit que d'après ses besoins personnels, on ne devait se servir que « *pro uso domus et familiæ* ». Des experts fixaient le nombre de têtes de bétail que chaque personne pouvait entretenir sur les prés communaux. Et ces règles s'appliquent aussi bien

(1) Ce dernier est le plus intéressant. Il consiste dans la faculté de semer sur les terres incultes. Voir *infra* ce qui est dit sur le Latium.

aux droits d'*usi civici* qu'à ceux des domaines collectifs.

Les plus certaines traces de l'ancienne communauté agraire se rencontrent enfin dans les montagnes de la Ligurie, et dans l'île de Sardaigne. Dans les provinces ligures, sur les bords du golfe de Gênes, il existe encore des usages qui rappellent notre ancienne France de la période antérieure à la Révolution. Le droit de la collectivité, qui s'exerce sous la forme principale du droit de pâture, limite de façon particulière la propriété privée. On publie encore des bans de fenaison, nul ne peut faucher ses foins en dehors des époques prescrites et chacun doit le faire en même temps que les autres. Les vestiges de la communauté de village primitive, sont affirmés par le droit de préemption qui appartient à n'importe quel membre du village sur les terres qui sont vendues à un étranger. En Sardaigne, il y a eu de très vastes et nombreux domaines collectifs qui à un certain moment couvraient toute l'île. Il en est resté de nos jours des droits d'usage et de jouissance spéciaux qu'on appelle les « *ademprivi* », c'est-à-dire nécessaires pour permettre la vie (1). A l'heure actuelle, l'*ademprivio* s'exerce dans les forêts en coupant des arbres de haute futaie pour les constructions, en faisant du bois pour les usages domestiques, en occupant des espaces libres pour y semer soit pendant une seule année, soit avec des cultures alternées, le tout sans avoir égard aux droits de propriété existant sur les terres.

Tous ces droits spéciaux des populations, dont le

(1) Granito, *op. cit.*, définition donnée page 56.

maintien à notre époque s'explique par une moindre évolution de ce pays et par les effets moins radicaux de la Révolution ne sont pas, on le comprend, sans influencer sur la notion que l'on peut s'y faire du concept de propriété (1). Jusqu'ici la jouissance à titre privatif n'a pas empêché que les populations puissent vivre, maigrement, chichement peut-être, mais vivre cependant grâce à ces droits d'*usi civici*. Aussi comprend-on que la loi d'abrogation de ces droits ait été toujours mal vue, et que, lorsqu'on a voulu passer à l'application, on se soit heurté à des résistances violentes et dangereuses. Chez les populations du Latium il existe un sentiment particulier, fondé sur une tradition, que d'aucuns veulent faire remonter à certaines constitutions impériales, suivant lequel, les paysans affirment qu'ils ont le droit absolu de semer sur les terres laissées incultes par leurs propriétaires; et l'agitation agraire a été grande quand on a voulu supprimer ce droit (2).

On doit reconnaître qu'il y a là un sentiment très enraciné dans l'âme populaire. Cependant ce sentiment va contre les nécessités du progrès qui sont représentées par la législation moderne, laquelle, à juste

(1) Les droits de la propriété collective s'opposent en effet d'une manière absolue à ceux de la propriété individuelle. Ils ne pourraient se combiner avec ceux-ci que par l'idée de servitude imposée aux propriétaires. Cette idée a inspiré le législateur italien dans les différentes lois sur les *usi civici*, mais elle ne peut être maintenue; on tend à l'abandonner. Il y a ici plus que simples servitudes; c'est une forme spéciale d'appropriation et de jouissance du sol. Voir *infra* à ce sujet.

(2) V. A. Granito, *op. cit.*, p. 56; voy. aussi l'ouvrage de Curis.

titre y voit des archaïsmes inutiles. Pour les *usi civici* de nombreuses lois sont intervenues qui en ordonnent le rachat. Ce sont souvent des lois d'application très restreintes ; mais il y a deux grandes expériences qui ont été faites à ce sujet, l'une dans les provinces pontificales (Latium, Ombrie, Marches, Romagne) ; l'autre pour les domaines méridionaux.

Dans les premières, sans qu'il soit besoin de remonter aux actes antérieurs des Papes, une loi du 29 décembre 1849, de notification pontificale, prévoyait formellement le rachat de certains droits collectifs, moyennant indemnité ou compensation en nature. Elle fut appliquée de telle sorte que sur 595.000 hectares frappés de droits d'usages civiques, il avait été affranchi, en 1887, seulement 157.000 hectares. Une loi nouvelle intervint : celle du 24 juin 1888. Celle-ci, comme la précédente, est limitée à certains droits d'usage nettement déterminés : le rachat se fera à la demande du propriétaire soit contre indemnité, soit en abandonnant une part de sa propriété en nature. Même, à l'article 9, la loi prévoit que le collège arbitral, chargé de l'application pratique de la loi, pourra en cas de besoin des populations, et si la part qui éventuellement leur reviendrait, apparaît comme trop réduite, autoriser la population des usagers à affranchir du droit de propriété tout ou partie du fonds. Cette loi a été appliquée jusqu'en 1908 : une autre vint en suspendre l'application. Elle avait soulevé beaucoup de protestations, et conduit à une agitation agraire de nature à ébranler le pays. Depuis lors la question est pendante. Le danger, en cette matière, vient de la classification juridique donnée à ces droits d'usages civiques : on a voulu y

voir, et le législateur de 1888 y a vu effectivement, des droits de servitude, qu'on rachetait moyennant une faible indemnité. C'était insuffisant pour compenser la perte que faisaient les cultivateurs. On est plus porté à y voir maintenant une véritable propriété, d'une nature spéciale (1). Mais l'indemnité sera-t-elle plus élevée pour cela ? Il y a lutte entre les besoins de la masse, et les nécessités du progrès. On voit ici l'action d'un puissant facteur démographique ; elle interdit la constitution de droits individuels absolus là où subsistent encore des droits collectifs.

En tout cas le danger signalé apparaît bien dans le cas des domaines collectifs des provinces méridionales. Ces terres durent être affranchies, d'après les principes de la législation nouvelle. On avait, dans ce but, divisé les divers droits collectifs en trois classes suivant leur importance. Une fois le rachat des droits effectué et les terres communales délimitées, celles-ci étaient partagées entre tous les habitants. Ces immenses opérations ne se sont pas toutes accomplies comme on le souhaitait : les communes sont très nombreuses, dans les provinces méridionales, où se conservent encore comme autrefois les domaines avec les *usi civisi* qui les grèvent (2). Et pour les terres partagées, il s'est produit ce fait curieux qu'elles se sont concentrées aux mains de quelques-uns qui ont usé de

(1) Granito, *op. cit.*, dit (page 68) : « Les usages civiques ne constituent pas une simple limitation de la propriété (*jura in re aliena*) ... Ce ne sont pas de simples servitudes, mais une véritable propriété. »

(2) Voir les chiffres donnés *supra*, page 61, note 3.

tous les moyens pour arrondir leur patrimoine. C'est là un des dangers des opérations gigantesques de partage de terres, quand elles ne se font pas sous la pression des sentiments puissants de certaines époques de l'histoire (1). Il est certain que cela ne contribue pas à accroître la paix sociale, ni le respect de la propriété : comme le dit Venezian : « Le passage du système de la propriété collective à celui de la propriété individuelle ne pouvait s'effectuer et ne s'effectue pas, en fait, avec un résultat utile pour la société, par le partage des domaines. La possession d'un lambeau de terrain, souvent insuffisant pour assurer la subsistance d'une famille, ou inutile à raison du manque de capitaux pour le mettre en valeur, est ou devient, à mesure que diminue son maigre revenu, une charge pour le paysan qui doit en tirer de quoi payer le loyer à la commune, les impôts à l'État, et presque toujours l'intérêt à l'usurier. Il s'empresse de s'en défaire pour un morceau de pain, et la terre s'accumule alors aux mains des spéculateurs. Le paysan reste plus pauvre et plus abandonné que jamais : il est bien membre d'une commune, mais cela ne représente plus pour lui que le droit de passer par les rues que la commune a construites. »

Tous les faits déjà vus montrent la conception d'une sorte de nécessité sociale qui s'exerce dans le domaine de la propriété foncière. Il en est d'autres, de caractère plus spécialement législatif, qui appartiennent à l'his-

(1) Cela vient de ce qu'on ne crée pas la petite propriété par des moyens artificiels. Il faut qu'elle se constitue d'elle-même V. *infra*, la 3^e partie, chap. III, L'action de l'Etat.

toire récente et qui feront comprendre le caractère inéluctable de l'intervention de l'Etat, c'est-à-dire de la collectivité, dans ce domaine. Toute une série de mesures, commandées par le sentiment des nécessités nationales, puis par les exigences de l'état de guerre, ont conduit à la pratique d'un étatisme renforcé, qui devait modifier un peu plus encore le concept de la propriété individuelle. On veut faire allusion par là, d'abord aux lois tendant à la bonification des terres, et surtout aux décrets-lois pris pendant la guerre pour l'intensification des cultures. L'influence d'une conception de la propriété « fonction sociale » se précise ainsi peu à peu ; par là est expliqué le projet de loi de partage des grandes propriétés, qui marque le sommet de tout cet édifice de mesures législatives, destinées, dans la pensée de leurs auteurs, à mettre fin à la question agraire.

On comprend sous le terme générique de mesures tendant à la bonification du sol, tout un ensemble de lois qui ont pour but de poser des limites à la liberté absolue du propriétaire en le contraignant à mettre en valeur la terre qu'il détient, dans un intérêt à la fois social et individuel. Ce sont des mesures qui, par elles-mêmes sont légales, pourvu qu'elles soient contenues en de justes limites, et tous les pays ont eu plus ou moins recours à des lois de ce genre (1). Peut-être cependant ces lois sont-elles plus rigoureuses en Italie.

(1) Voir en France, les lois du 16 sept. 1807 sur le dessèchement des marais, et du 28 juillet 1860 sur le dessèchement des marais et les terres incultes mises en valeur appartenant aux communes. Cette dernière, il est vrai, ressort du droit public.

Au contraire les autres mesures, celles qui visent des occupations de terres, ou bien les procédés qui ont été mis en œuvre durant les dernières années de la guerre pour pousser les paysans à la production intensive, sont franchement contraires au droit, elles en sont la négation, elles ne s'expliquent que par une nécessité extrême, et ne peuvent fonder un précédent.

1° Les mesures tendant à la bonification des terres. —

En principe les mesures de bonification consistent essentiellement dans l'obligation de procéder au drainage des eaux stagnantes, ou à la régularisation des cours des fleuves. Tant qu'elle reste dans ces limites, l'obligation de bonification ne peut avoir une influence très grande sur le concept même de propriété. Si l'Etat impose au propriétaire certaines obligations, ce n'est pas autre chose qu'une restriction au droit de propriété, prévue par la définition donnée par le Code. Mais il est bien tentant d'aller plus loin, et on y est même conduit par la double influence des idées économiques et de la pression démographique.

Tout autour de cette longue ligne de montagnes qui forme le corps de l'Italie, les eaux s'écoulent vers les plaines et la mer avec un cours toujours rapide à cause de la pente du terrain. En arrivant dans les parties basses, elles s'étendent à la surface, formant des marais qui rendent le pays à la fois malsain et improductif. Ailleurs, comme dans la plaine du Pô, les habitants ont dû se protéger contre les fantaisies de leur fleuve en élevant tout le long de ses rives des digues qui le canalisent en cas de crues subites, mais les eaux intérieures n'ont plus pu s'échapper. En sorte que depuis

des siècles l'Italie lutte pour le dessèchement de ses marais, l'endiguement de ses fleuves et la bonification de ses terrains. Enfin, depuis quelques années, les études plus rationnelles du problème ont montré qu'il ne fallait pas négliger la source même de ces maux, et qu'il fallait procéder au reboisement : le concept de la bonification des terres s'étend donc au reboisement ; et pendant la guerre les terrains frappés de « *obbligo di bonificazione* » ont été soumis à un régime exceptionnel. Il y a donc eu sur ce point comme une progression continue du droit de l'Etat, vis-à-vis de celui des particuliers. C'est le facteur naturel, sur lequel nous avons insisté au début de cet ouvrage, qui manifeste sa prépondérance particulière en cette question.

Il est en effet des lois qui portent de graves atteintes au droit de propriété. Tel est le décret-loi du 10 novembre 1905, véritable code des dispositions législatives visant les bonifications. Ce texte vise en principe la bonification de la campagne romaine et la colonisation des biens domaniaux de l'Etat, mais il est étendu, par voie de simple référence à ses dispositions, à chacun des cas nouveaux dans lesquels la loi prévoit une obligation de bonification. Le principe en est différent de celui suivi en France. Chez nous l'Etat, tout en reconnaissant l'utilité sociale de ces mesures, n'exerce qu'une surveillance sur des organismes librement constitués et dirigés par les intéressés. Cela tient d'ailleurs à ce que le degré d'urgence des travaux à réaliser est infiniment moindre chez nous qu'en Italie. S'il y a syndicat obligatoire, ce syndicat reste cependant libre de ses décisions. Il en va différemment en Italie, pour de multiples raisons qu'on n'a pas à étudier ici, et parmi lesquelles les principales

sont la plus grande superficie à bonifier, le danger au point de vue hygiénique que présentent ces opérations, peut-être aussi l'absence de fortunes particulières suffisantes auxquelles on eût pu remettre le soin de se livrer à ces travaux, mais cette dernière raison est en partie secondaire. Le résultat fut que l'on prit l'habitude d'avoir recours à l'Etat pour les œuvres d'amélioration et que l'on considéra qu'il agissait dans ce cas en vertu d'un droit propre, le droit de la collectivité, ce qui en somme était vrai, surtout lorsqu'il avait en vue la protection de la santé publique. Quoi d'étonnant dès lors à lire dans la loi de 1905 l'obligation pour le propriétaire de bonifier son terrain sous peine d'expropriation. Et par l'expression « bonification », l'on n'entend plus seulement les opérations de drainage, d'assèchement des marais, etc., mais encore la mise en valeur économique, c'est-à-dire la culture perfectionnée, la construction de maisons, tous procédés qui font que la terre rapporte davantage. C'est une véritable dérogation au principe de la propriété privée : sans doute, y a-t-il publique utilité, mais celle-ci est si largement comprise par rapport aux lois spéciales sur l'expropriation, que si l'on tirait de la loi de 1905 un principe d'utilité publique bien peu de terres seraient laissées à leurs propriétaires; sans doute aussi, la loi prévoit-elle une aide financière de l'Etat, mais cette aide entraîne une surveillance incompatible avec l'idée d'un droit de propriété individuelle.

La bonification des terres est ordonnée dans un périmètre déterminé. On dresse une liste des terres frappées par la loi et le propriétaire est obligé de fournir des indications précises sur l'état juridique de ces ter-

res : limites, extension, numéros au cadastre, servitudes, charges, hypothèques. Il doit en outre faire savoir quelles sont les améliorations qu'il entend effectuer : genre des plantations à poursuivre, chemins et maisons à construire, délai nécessaire pour ces opérations. L'examen de ces propositions est confié à une commission de surveillance qui a un délai de 6 mois pour se prononcer, pendant lequel elle est investie du droit de s'introduire sur les possessions rurales frappées par la loi pour y procéder à tous examens, enquêtes, opérations et travaux préparatoires qu'elle jugera utiles. Cette commission étudie les propositions faites, et les transmet avec avis au Ministre de l'agriculture, qui notifie à chaque propriétaire intéressé — qu'il ait ou non fait des propositions personnelles — les améliorations qu'il devra exécuter, les frais présumés, le temps pendant lequel les travaux devront être exécutés. Si le propriétaire, qui a d'ailleurs quelques droits de recours, refuse d'accepter ces propositions, le Ministre a la faculté de poursuivre l'expropriation de la terre. Dans ce cas, les améliorations déjà effectuées (ce qui est une éventualité possible) ne rentreront pas en ligne de compte et passeront à l'avantage de l'expropriant. Le prix de mise aux enchères est fixé par une commission de trois experts nommés par le Premier Président de la Cour de cassation de Rome (1), et l'immeuble est vendu aux enchères publiques. Si aucun acheteur ne se présente, l'Etat sera acquéreur au taux fixé pour la mise à prix. Il pourra

(1) Il n'existe pas en Italie même dans la loi générale de 1865 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, d'institution comparable à celle de notre Jury d'expropriation.

revendre avec obligation d'amélioration pour le nouvel acquéreur . L'expropriation est donc une sorte de peine, une menace suspendue sur la tête des propriétaires. Mais la menace a fait long feu, et le législateur s'est trompé sur sa valeur. D'après M. le sénateur Cadolini (1) le système de la menace d'expropriation a fait faillite dans la bonification de la campagne romaine. Voit-on en effet l'Etat se chargeant de tant de terres à la fois ?

En tout cas, des dispositions de ce genre affirment puissamment le droit de la collectivité en face du droit des individus ; et c'est là leur danger. Sans nul doute, on préférerait que les propriétaires agissent d'eux-mêmes ; mais pourquoi les menacer si violemment ? Il y a tant d'autres dispositions de la loi qui prévoient une véritable collaboration de la collectivité et des individus que celles-ci, avec leur cortège de menaces, détonnent dans l'ensemble ! La loi, n'a pas en effet seulement ce but comminatoire assez peu justifié, et qui a suffi pour la rendre moins efficace en apparence qu'elle ne l'a peut-être été en réalité. Elle prévoit avec un grand luxe de détails les procédés suivant lesquels l'Etat pourra mettre à la disposition des propriétaires un crédit assez considérable pour leur permettre la réalisation de ses désirs ; à ce point de vue elle est vraiment constructive : il y a d'abord des exemptions d'impôts pour les terrains améliorés, pour les contrats agraires passés en vue de l'exécution des améliorations, pour les actes publics nécessités par des opérations. L'augmentation de reve-

(1) Cadolini, *Le opere di bonificazione*, extrait de la *Nuova Antologia*, Rome, 1914, page 11.

nus est elle-même exemptée d'impôts pendant 20 ans. L'Etat fournit des avances pour ces travaux à un taux minime (2 1/2 0/0) se procurant l'argent à la Caisse des dépôts et consignations à 4 0/0, et supportant la différence des taux. Les avances sont payées sur présentation des mémoires indiquant les travaux exécutés. Toutes ces opérations entraînent une surveillance d'Etat constante, aussi un corps spécial est-il créé : le corps du génie civil qui inspectera les travaux et se rendra compte de l'exécution de la loi.

Et au surplus la loi se justifie par des raisons économiques. Il suffit d'avoir vu ces immenses étendues dénudées ou couvertes d'une herbe rare, qui forment la campagne romaine, terres autrefois cultivées et qui ne sont aujourd'hui que des pâturages, pour se rendre compte que le pays souffre d'un mal profond auquel il faut porter remède. Il fut autrefois fertile, les vieilles lois romaines nous l'indiquent, pourquoi ne le reviendrait-il pas ?

Mais par des lois de ce genre, on porte une atteinte très grave à l'institution de la propriété ; on supprime ce qu'elle a de particulièrement puissant dans sa nature de droit individuel, et il est certain, quelque éloignée que soit peut-être cette conception de l'esprit de ceux qui ont fait cette loi, qu'on arrive à réaliser une mainmise de l'Etat qui paralyse l'initiative privée, et étend démesurément les droits de la collectivité. On a dit que la propriété n'était pas une notion économique, rien ne le montre mieux, mais à ne considérer que le côté économique d'une question, on se trompe parfois au point de vue social.

2° *Les mesures tendant à l'intensification des cultures et à l'occupation des terres.* — Les lois sur la bonification des terres s'appuyaient encore cependant sur le droit de propriété qu'elles ne détruisaient qu'en partie ; il n'en est plus de même des mesures auxquelles nous arrivons. Ces mesures ont à l'heure actuelle disparu (1), mais l'impression qu'elles ont laissée est trop récente et trop profonde pour qu'on les oublie de sitôt. Elles ont préparé les voies à un étatisme absolu qui a trouvé sa formule dans les projets de loi de partage des terres. Qu'elles se justifient par les événements de la guerre, on n'en saurait douter, mais leur caractère doctrinaire et général, au moins pour certaines, fait qu'elles dépassent largement ce but de circonstance.

Il est un principe admis plus ou moins explicitement dans toutes les législations, c'est que l'intérêt général de la collectivité prime l'intérêt individuel des particuliers. En Italie, la vieille formule romaine « *salus populi suprema lex esto* » est toujours en vigueur ; à plus forte raison devait-il en être de même pendant la guerre.

Aussi la première loi qui parle des occupations de terres est-elle étrangère à toute considération plus ou moins sociale, c'est le décret-loi du 30 octobre 1915 sur les réquisitions militaires. Ce texte se réfère à la loi du 20 mars 1865, annexe E, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui parle de « grave nécessité publique » et la guerre était en effet une des plus graves.

(1) En ce sens, tout au moins, que pratiquement elles ne sont plus appliquées. Le nouveau gouvernement a, en fait, suspendu leur application.

Mais l'indemnité qu'on alloue au propriétaire est fixée par la loi d'après la moyenne des locations durant les 5 années qui ont précédé le 24 mai 1915, ou d'après le taux imposable de l'impôt foncier. Et la loi de 1863 ignore les formalités du jury d'expropriation. Il n'y a pas dans la législation de ce pays les garanties qui entourent en France la propriété.

Que les événements y aient aidé, on n'en saurait disconvenir. A des situations exceptionnelles, il faut des remèdes exceptionnels, et les préoccupations de stricte légalité n'aboutissent qu'à paralyser l'action, au moment même où il faut agir vigoureusement. Seulement, le caractère fondamental des institutions apparaît bien dans les périodes de crises, comme celle qui vient de se terminer. En France nous avons eu pendant la guerre des lois sur la mise en culture obligatoire des terres abandonnées (1) ; elles ne sont pas très éloignées de la conception qui s'est fait jour en Italie. Mais les résultats en ont été si minimes, chez nous, qu'il n'y faut voir qu'une ébauche. En Italie, où la conception juridique de la propriété individuelle n'était pas encore arrivée à modeler complètement les faits sur le droit, il devait en aller autrement. Non pas que les résultats pratiques effectifs aient été, semble-t-il, plus considérables que ceux de notre loi française, mais parce qu'il y a eu une série de textes de plus en plus restrictifs des droits individuels, de plus en plus extensifs des droits de l'Etat, textes dont la progression est intéressante à observer, et montre bien l'enchaînement fatal des choses en matière économique.

(1) Lois du 7 avril 1917 et du 4 mars 1918.

Ce qu'il y a de curieux, c'est que les économistes, qui en général ne discutent pas la question de propriété, y voyant le plus souvent une notion purement juridique et dont l'économie ne doit pas tenir compte, ont attaqué eux aussi le régime spécial que l'Italie a connu pendant et après la guerre.

Le mouvement a commencé à s'affirmer par le décret du 10 mai 1917 (1) (le Gouvernement était autorisé pendant la guerre à pourvoir aux nécessités urgentes par simples décrets), décret portant des mesures pour la culture des céréales. On sait combien la question du ravitaillement alimentaire des pays belligérants a été grave pendant la guerre. Le préfet, dans chaque province, reçoit le pouvoir d'ordonner à quiconque exerce, à un titre quelconque, la direction d'une entreprise agricole, d'augmenter la superficie qu'il consacre dans son exploitation aux cultures de céréales; blé, légumes ou tubercules comestibles. Le produit est acheté par l'Etat à son juste prix, augmenté parfois d'une prime pouvant aller jusqu'à 10 0/0 ; par contre l'Etat consent certaines facilités de crédit, de main d'œuvre, la fourniture éventuelle de machines agricoles, mais en principe le cultivateur reste libre, pourvu qu'il augmente sa production ; sinon il est passible d'une amende qui peut aller jusqu'à 1.000 liras par hectare non cultivé. Il y

(1) Ce texte et tous ceux qui seront cités ci-après, sont contenus dans une brochure officielle, intitulée « *Raccolta delle disposizioni legislativi emanate per la intensificazione delle colture e per la concessione di terre ad enti ed associazioni agrarie* ». Rome, 1920.

avait là déjà une main-mise générale de l'Etat sur les terres.

Mais le mouvement ne devait pas tarder à s'amplifier. Malgré les obligations imposées aux propriétaires, la production n'augmentait pas. L'année 1917 fut une très mauvaise année pour les récoltes, surtout pour le blé : la moyenne des 5 années 1909-1913 étant de 49.896.000 quintaux, l'année 1917 ne fournit qu'une récolte de 38.102.000 quintaux, avec un déficit d'environ 11.000.000 de quintaux sur l'année 1916. En même temps les importations de denrées alimentaires et de céréales ne faisaient que s'accroître, passant pour certaines du simple au double, et pour les farines de blé, faisant un bond prodigieux par rapport aux importations de 1914 : 15.300 quintaux en 1914 à 4.349.632 quintaux en 1918, soit 280 fois plus. Les importations de denrées alimentaires, farines et céréales représentaient environ 1/3 du total du commerce extérieur du pays, et augmentaient pendant la même période dans la proportion de 1 à 11, au même moment où les exportations diminuaient constamment. La situation était donc critique. On se résigne à des mesures extrêmes et on cherche par tous les moyens à accroître la production. C'est la première fois que l'on voit vraiment apparaître l'institution de l'occupation des terres et il n'était pas inutile de montrer dans quelles conditions cette institution a été créée. Elle n'a encore qu'un caractère économique et on sacrifie tout aux nécessités de la guerre.

Le décret du 14 février 1918 organise la mobilisation agricole. Il porte les premières atteintes précises, inspirées d'un but économique, à l'autonomie de la propriété privée. Suivant son article 1^{er}, le Ministre de l'agri-

culture, en vue d'augmenter la production agricole, pourvoit au contrôle des cultures, à l'organisation du travail agricole, à la répartition des moyens de travail et de production, et dans ce but, il peut décider, organiser ou imposer la culture des terres non cultivées, ou ordonner d'exceptionnelles transformations culturales, utiles aux besoins du pays. Suivant l'article 2, en cas d'inobservation des mesures ordonnées dans ces conditions, et aussi en cas d'inexécution de l'obligation de culture imposée par le décret du 10 mai 1917 précédemment indiqué (dont les dispositions se trouvent ainsi renforcées), on peut ordonner l'occupation temporaire des terres, établissements ruraux et dépendances. L'occupation est ordonnée par le Préfet pour une période qui ne doit pas dépasser 6 ans ; la même décision fixe l'indemnité, déterminée « équitablement », payée à terme échu et remboursée à l'Etat par les locataires, cultivateurs ou associations qui ont pris à charge l'entreprise. Déjà l'on voit s'évanouir la condition légale d'une « juste et préalable indemnité », l'idée d'une peine infligée aux propriétaires apparaît. Quant à l'occupation elle-même, on ne sait point encore ce que c'est que cette forme nouvelle ; elle est prévue au maximum pour 6 ans, mais qui saura ce que l'avenir présentera dans 6 ans ? En définitive on remet au propriétaire une simple promesse de payer, mais on s'installe immédiatement sur sa terre. Si le propriétaire veut protester, on lui ouvre bien une voie de recours, mais ce n'est pas devant les tribunaux ordinaires, de l'ordre judiciaire, ou de l'ordre administratif ; on craint peut-être leur impartialité. On crée une juridiction spéciale, appelée comité des recours, composée d'un conseiller d'Etat, de deux

conseillers de cours d'appel, et de 2 personnes expertes en économie rurale ; le recours formé n'a pas d'effet suspensif, sauf le cas où le susdit comité lui en attribuerait un, après étude sommaire des moyens proposés. C'est une chose remarquable que, dans tous les pays, lorsqu'on veut porter des atteintes au droit établi, et sortir de la légalité, on crée immédiatement des juridictions spéciales. Notons que dans le cas actuel, en Italie, il fallait aller vite, et cela explique tout ; mais le malheur des institutions hâtivement créées, est qu'elles portent des conséquences absolument inattendues et désastreuses.

Au surplus les faits seuls jugent une institution de ce genre. A-t-on eu raison d'avoir voulu aller aussi vite ? Il ne le semble guère, bien que les renseignements statistiques soient fort incomplets et laissent planer un doute. L'année 1919, pendant laquelle le décret de mobilisation agricole a donné son plein effet, n'a pas été meilleure que les années moyennes d'avant-guerre, et l'année 1920 durant laquelle les dispositions du décret s'appliquaient encore, a été vraiment inférieure. Quant aux résultats sociaux, ils ont été franchement mauvais : outre le développement de l'étatisme plus ou moins parasitaire qu'une aussi gigantesque entreprise de contrôle exige impérieusement, il y a eu une atteinte certaine à la sécurité du droit de propriété ; on a pris l'habitude de s'emparer, sous de vagues raisons d'Etat, du bien d'autrui, et la propriété attaquée par celui-là même qui devait la défendre, n'a pas pu résister. Une pente insensible devait amener ainsi à des événements qu'on était loin de prévoir.

Même les considérations d'humanité et de patriotisme,

la reconnaissance due aux anciens combattants, devaient y conduire. On commença par consacrer pour eux un droit spécial, puis on étendit celui-ci, à tous les cultivateurs quelconques. Un décret du 16 janvier 1919, approuvant le règlement législatif pour l'organisation et le fonctionnement de l'œuvre nationale des combattants, marque la première étape. Le but de cette œuvre est de « pourvoir à l'assistance morale, économique, financière, technique des hommes de troupe et des officiers qui ont combattu pour la défense de la Patrie ». L'œuvre doit « favoriser les conditions techniques, économiques et civiles, qui permettent une plus grande productivité des forces de travail de la Nation ». Cette formule vague, bien qu'inspirée de sentiments louables, était un grand danger ; grâce à elle, on pouvait impunément attaquer tout ce qui ne favorisait pas ou était considéré comme ne favorisant pas assez « la plus grande productivité des forces de la Nation ». Une loi doit être nette, et ne pas employer une phraséologie de ce genre. On n'allait pas tarder en effet à s'apercevoir que ce principe sortait du cadre d'une loi d'assistance et de protection. Et dès lors il n'était plus possible de réserver aux seuls combattants le droit à la direction du relèvement économique du pays ; car la qualité de combattant n'est pas l'indication de connaissances spéciales en cette matière délicate. C'est ce que les décrets ultérieurs ont bien compris. Mais alors on en est arrivé à dérouter complètement les esprits.

L'œuvre nationale pour les combattants, fondée avec des moyens financiers importants (1) devait réaliser

(1) Capital de 300 millions de lires, presque tous avancés par

ses buts par trois actions concomitantes : action agricole, action sociale, action financière, chacune correspondant à une section spéciale de cet organisme. La première seule nous intéresse, et il semble même qu'elle ait été la plus importante des trois. L'organisation administrative de l'œuvre ne nous intéresse pas particulièrement, il faut simplement noter que, fondée avec un capital fourni en grande partie par l'Etat, administrée par un conseil qui est soumis à la direction de l'Etat — (Ministre du Trésor) (1) —, elle forme un organisme étroitement dépendant de la puissance publique.

Pour qu'elle puisse donner des résultats, il faut que l'œuvre ait un patrimoine ; c'est à constituer ce patrimoine, surtout au point de vue agricole, qu'on s'est appliqué : D'après l'art. 9 « concourent à former le patrimoine foncier de l'œuvre : 1° les terrains acquis par elle ; 2° les terrains patrimoniaux appartenant à l'Etat, aux communes et aux œuvres de bienfaisance (2), ceux des personnes morales de droit public et ceux des biens d'Eglise qui ont été conservés jusqu'ici ; 3° les terrains appartenant aux propriétaires privés et qui sont soumis à l'obligation de bonification ou qui paraî-

l'Etat, et provenant notamment des bénéfices nets réalisés par l'Institut national des assurances dans la gestion des risques de guerre en matière de navigation, gestion tenue au compte et pour l'intérêt de l'Etat.

(1) Cette fonction est actuellement supprimée, et les services du Ministère du Trésor ont été réunis à ceux du Ministère des Finances.

(2) *Opere pie*, fondations qui alimentent en grande partie le budget de l'Assistance publique.

tront aptes à d'importantes transformations culturelles ». Il n'est pas besoin d'avoir beaucoup de connaissance de la pratique pour se rendre compte que la première catégorie a peu d'importance. C'est la 2^e et la 3^e qui forment le fonds le plus important.

Les terres qui proviennent du patrimoine de l'Etat ou d'autres personnes de droit public nous intéressent peu, puisque l'Etat, d'après les règles du droit public est autorisé à édicter les mesures à prendre à leur sujet. Mais il n'en va pas de même de la troisième catégorie. Ici il y a dérogation véritable au droit privé. Sans doute on peut dire que l'Etat ne fait que transmettre à l'OEuvre nationale des combattants les droits qu'il tient des lois sur la bonification des terres, mais ces droits sont au moins douteux, déjà, et surtout ils ne doivent être exercés que par la puissance publique elle-même (1) ; on comprend d'ailleurs pourquoi, dans ces conditions, l'œuvre nationale forme un organisme étroitement dépendant de l'Etat.

On tombe d'ailleurs en plein inconnu : les décisions juridiques, nécessitées par les règles nouvelles, sont soustraites à l'autorité judiciaire régulière. Dans chaque province un collège d'arbitres est nommé, dont font partie le président du tribunal ou son représentant, un représentant de l'œuvre nationale des combattants et un représentant du propriétaire intéressé ; à Rome, un collège central est institué, composé d'un président

(1) Le danger vient de ce fait que l'Etat ne peut se charger de toutes les terres à exproprier, alors qu'un organisme séparé poursuivra certainement les expropriations nécessaires.

de section de la Cour de Cassation de Rome, d'un conseiller à cette Cour, d'un Conseiller d'Etat, et de deux directeurs généraux du Ministère de l'Agriculture. En somme dans ce collège central, le plus important, aucun membre ne représente le propriétaire intéressé ; le droit individuel a nettement disparu. Et les recours éventuels du propriétaire lésé ne sont admis que devant ces mêmes collèges jugeant au contentieux, le dernier prononçant en dernier ressort. Les terrains sont attribués à l'œuvre nationale des combattants par décision du collège central de Rome « quand celui-ci a vérifié que les terrains sont bien soumis aux obligations de bonification ; ou quand, sur la base d'un plan de travaux présenté par le conseil d'administration de l'Œuvre Nationale, il a reconnu qu'ils sont aptes à des transformations culturelles importantes ». La même décision autorise l'occupation immédiate des terres. S'il s'agit de travaux d'amélioration, l'œuvre les accomplit ; le propriétaire a ensuite le droit de reprendre son terrain, mais il doit payer l'augmentation de valeur que lesdits travaux ont procurée à celui-ci et s'engager en outre à ne plus l'utiliser que suivant un plan « technico-économique » approuvé par le conseil d'Administration de l'Œuvre. Jusque là il n'a droit qu'à une compensation qui est arbitrée sans appel par les différents collèges indiqués précédemment, tous composés de membres de l'administration. S'il y a des fermiers, des locataires quelconques sur ces terres, leur droit est résolu, sans indemnité aucune ; une seule exception est faite pour le cas où la terre aurait été louée à une coopérative d'agriculteurs. On voit bien poindre le caractère social de la loi. Ainsi, ni le droit de propriété, ni le droit

reposant sur les contrats n'existe plus ; seul est maintenu, pour des raisons politiques, celui des associations coopératives agricoles, parce qu'elles représentent une puissance de fait. On fait bon marché des droits des particuliers.

Enfin, la faculté d'expropriation des biens ruraux appartenant à des propriétaires qui ne remplissent pas leurs obligations d'améliorations, est transférée de l'Etat à l'OEuvre des Combattants. On voit le danger de cette disposition, car si l'Etat ne pouvait pas exproprier, l'OEuvre le pourra très facilement, puisqu'elle représente des individus qui aspirent à la possession de la terre.

Ce règlement de l'OEuvre des combattants a été le modèle qu'on a constamment suivi et renforcé par la suite. Il semble qu'on peut en tirer quelques conséquences importantes : La première c'est qu'on n'a pas très bien vu, dès l'origine, le but auquel on tendait ; on est parti d'un point de vue général de faveur aux anciens combattants, on a voulu leur procurer les terres qui leur manquaient ; mais on n'a pas constamment montré que la condition des terres visées aux différents numéros de l'article 9, n'était pas toujours la même. Dans certains cas il y avait des terres que l'œuvre possédait en pleine propriété, dans d'autres il y en avait quelle ne détenait qu'à titre précaire, puisque d'une part on parle d'occupation et d'autre part d'expropriation. Or dans le reste du texte législatif on ne saisit pas très bien le maintien de cette différence essentielle. Comment veut-on que l'aient saisie et comprise ceux à qui la loi s'appliquait ? Ensuite, on ne fait plus de distinction entre le droit individuel et celui de l'Etat,

ou plutôt le droit de l'Etat, et partant celui de la collectivité, s'affirme seul ; et rien n'était plus dangereux à une époque de dynamisme ardent, où il aurait fallu au contraire maintenir les droits de chacun. Enfin, et par le jeu même des événements, si l'on a surtout en vue des buts techniques et économiques, en fait, le mouvement n'allait pas tarder à dégénérer en mouvement politique et social et bientôt, sous le prétexte d'« une importante transformation culturelle » à accomplir, « pour augmenter la productivité des forces de travail de la Nation », on s'emparera des meilleures terres déjà fort bien cultivées. Chacun se soucie peu, en effet, de défricher des terres vraiment incultes, lorsqu'à côté d'elles se trouvent d'autres propriétés en pleine valeur, dont les propriétaires sont paralysés dans l'exercice de leurs droits par l'incertitude qui règne sur les dispositions que contient la loi.

Encore cependant, était-il admissible, en un certain sens, qu'on prit de telles mesures, puisqu'elles étaient en faveur des anciens combattants : elle apparaissaient, pour ainsi dire, comme le paiement par les propriétaires, dont la victoire commune paraissait avoir fortifié les droits, de la prime d'assurance nouvelle qu'ils recevaient pour l'avenir ; c'était encore, si l'on veut, une sorte d'impôt déguisé frappant les propriétaires au profit de la masse des combattants ; et, ainsi entendues, ces mesures auraient correspondu à une certaine notion élémentaire de justice. Mais elles n'ont pas eu ce caractère, c'était seulement des buts économiques que l'on prétendait avoir, et ceux-ci deviendront bientôt de purs et simples buts sociaux. Entraîné par le mouvement, plus fort que lui, le législateur ne va pas tarder en effet à

étendre à tout le monde des dispositions jusque là réservées aux seuls anciens combattants.

Deux raisons expliquent le phénomène : d'abord l'étatisme qui s'était développé pendant la guerre, comme en tous autres pays, devenait de plus en plus envahissant. Une doctrine se formait, on espérait que, par l'intervention d'Etat, on aboutirait à une augmentation de la production agricole ; or le décret de 1918 sur la mobilisation agraire allait disparaître avec la paix, il fallait lui substituer quelque chose. Ensuite la démobilisation ayant été assez rapide, il en était résulté une brusque surabondance de main-d'œuvre qui ne trouvait pas à s'employer immédiatement, d'où des influences politiques très nettes qui se surajoutent au mouvement.

Une brochure officielle le montre formellement. On y lit, en préface, sous la signature du Ministre Micheli (1), que, « ces mesures (l'occupation temporaire des terres), bien qu'elles n'aient pas atteint leur but, avaient favorisé indubitablement, sinon l'accroissement immédiat de la production agricole, au moins l'action du Gouvernement pour contenir et régulariser le mouvement de jacquerie dans les campagnes ». Dans une autre circulaire ministérielle du 12 septembre 1919, on parle d'un « important but de pacification sociale ».

Il fallait donc des mesures nouvelles, puisque les textes de guerre ne pouvaient plus, constitutionnellement, être maintenus en application, et il fallait des

(1) C'est la brochure citée *suprà*, page 81, note 1 : *Raccolta delle disposizioni*, ..., pages 8 et 35.

mesures à caractère politique. C'est le but du décret Visocchi, décret-loi du 2 septembre 1919, portant mesures pour l'accroissement de la production agricole ; ce décret se réfère en grande partie aux décrets précédemment indiqués, mais il en accentue le caractère ; on y parle bien d'un but purement économique : « pourvoir aux nécessités de l'augmentation de la production agricole ». Mais ce caractère disparaît bien vite devant les mesures sociales : seules les associations agricoles peuvent être les bénéficiaires ; elles reçoivent les terres à titre d'occupation temporaire pendant quatre ans, et on prévoit ensuite pour la première fois, une « occupation définitive ». Tandis qu'auparavant, on visait les propriétaires qui n'avaient pas rempli leurs obligations de bonification, puis ceux qui n'avaient pas suffisamment cultivé leurs terres, ce qui était déjà plus grave, désormais on ne considère plus que « l'accroissement de la production agraire, en considérant spécialement les céréales et denrées comestibles *et les nécessités des populations agricoles* ». Le propriétaire recevra une « indemnité équitable », déterminée par une commission paritaire d'arbitres, sauf recours devant le comité des recours créé par le décret de 1918. Quant à la mesure la plus grave, l'occupation définitive, on en dit le mot, on n'en précise pas les conditions. Il semble qu'on se soit rendu compte que dans le délai de quatre ans prévu pour l'occupation temporaire, beaucoup de choses pouvaient changer, et qu'il était inutile de faire porter si loin la prévision. Mais le mot était lancé, et il allait faire son chemin.

Pour l'occupation temporaire elle-même, elle était soumise à un certain nombre de règles dont le but

était de masquer le caractère arbitraire de la mesure ; une circulaire ministérielle précise ces conditions, il y en a 7, parmi lesquelles on peut citer : l'état de la terre, si elle est cultivée ou non cultivée, et on doit entendre par là « un état cultural inférieur en un sens technique et économique à la moyenne du lieu » ; les possibilités locales de mise en valeur ; la situation de la main-d'œuvre dans les localités et notamment le chômage qui peut y régner. La circulaire parle à deux reprises du but social poursuivi. « L'expérience, y lit-on, a démontré que les propriétaires ne comprennent pas toujours la haute fonction sociale de la propriété foncière et le devoir qui leur incombe, surtout en ce moment, de retirer de la terre, par un travail fécond, tout le fruit qu'elle peut donner ». Plus loin on lit qu'il s'agit « de nouvelles sanctions contre les propriétaires qui négligent la culture de leurs terres ». Ce sont là phrases vagues et dangereuses, car pour négliger une fonction et être en faute, même quand il s'agit d'une fonction sociale, il faut au moins qu'on sache ce que renferme cette fonction. Un devoir général se comprend en morale, il ne se comprend pas en droit, et avant d'imposer une obligation aux propriétaires, encore faut-il indiquer en quoi consiste cette obligation. Mieux vaut dire nettement les choses, et déclarer que la paix sociale exigeant la remise des terres à des sociétés coopératives de travailleurs, l'Etat, qui ne possède pas les terres suffisantes, doit en prendre où il en trouve.

Ce qui le montre bien, c'est que l'on a franchement abandonné le criterium unique de l'inculture, ou de la culture insuffisante. Cet élément de détermination qui reposait sur une apparence de fait, doit être combiné

avec d'autres : il faudra tenir compte notamment des besoins des populations, et de la crise du chômage ; en sorte que là où il y aura plus de chômeurs, une terre sera plus facilement déclarée inculte que là où il y en aura moins. Il faudra tenir compte encore, ce qui paraît plus raisonnable, de la condition juridique des terres, et celles frappées d'*usi civici* seront plus facilement « occupées » que d'autres qui seront absolument libres. Il y a cependant là une incertitude qui devait fatalement se faire sentir dans le domaine agricole où seule la sécurité permet d'avancer les frais nécessaires à la mise en valeur. Au surplus, le mouvement qu'on cherchait à canaliser ainsi se développait encore plus, et toutes ces règles n'empêchaient pas les occupations arbitraires ; des associations se formaient précisément dans le but de se voir attribuer les terres qu'elles occupaient. Enfin, au lieu de centraliser les questions, et d'exiger une décision ministérielle pour une atteinte aussi grave à l'ordre social, on laissait la décision des occupations temporaires aux Préfets.

Toutes ces dispositions dangereuses du texte devaient porter leurs fruits ; les agitations agraires ne cessaient pas. Un nouveau décret devint nécessaire, le décret Falcioni du 22 avril 1920, portant réglementation pour la culture des terres. On commence à se rendre compte qu'on est allé un peu loin dans la voie précédente, et on cherche à y porter remède ; seulement on ne le fait qu'en renforçant l'étatisme. On s'aperçoit que les terres occupées ne rendent certainement pas plus qu'elles ne produisaient auparavant, et on décide de surveiller les occupants dans leur gestion. Ainsi par une voie insensible et fatale, on resserre les liens de

l'étatisme autour de la propriété privée, et on soumet à un contrôle supérieur, non seulement les propriétaires existants auxquels on enlève leurs propriétés, mais encore ceux qu'on a mis à leur place et qui, jusqu'alors étaient considérés comme devant bien mieux agir que leurs prédécesseurs. On n'abandonne rien au surplus des conceptions antérieures. La circulaire ministérielle d'application du décret Falcioni, précise « les buts agricoles, économiques et sociaux » à atteindre par ce texte. Il est désormais acquis que, pour les occupations, on devra tenir compte non seulement de l'état cultural des terres, mais du « besoin effectif de terres à travailler de la part des populations agricoles et particulièrement de la part des associations d'agriculteurs ». Le besoin fonde donc le droit. Seulement il ne crée pas la bonne mise en valeur, et on s'aperçoit qu'il faut aussi considérer ce côté de la question, et qu'on juge une opération de ce genre d'après ses résultats. La surveillance d'Etat va donc se renforcer, de multiples commissions vont fixer sommairement le programme des travaux agricoles qui seront imposés aux concessionnaires. On s'aperçoit enfin du danger que causent les occupations arbitraires de terrains, et on se décide à les frapper de sanctions pénales (l'occupation seule, jusque là, ne constituait pas un délit, il fallait qu'elle s'accompagnât de destructions) ; c'était peut-être un peu tard, puisque la circulaire avoue que des « invasions persistantes et inconsidérées se produisaient sur des terrains de toute espèce, y compris ceux-là mêmes qui, en aucun cas, à raison de leur nature ou de leur état cultural, n'auraient dû faire l'objet d'une occupation, au sens des décrets précédents ».

Ainsi, on semble revenu à une conception du danger que courait l'ordre social. Mais le point de vue économique l'emporte toujours, on considère que la propriété n'est pas une notion économique et qu'on peut en faire bon marché. Comment expliquer, sans cela, les mesures qui remettent le soin de décider de ces graves questions aux Préfets dans les provinces (preuve implicite de l'extension du mouvement d'agitation), sur les avis d'une commission « paritaire » ? Le droit du propriétaire est désormais annihilé complètement, une commission lui est substituée, dans laquelle entrent avec voix égale à celle de ses représentants, des représentants des cultivateurs de la terre qui viennent au nom de leur droit au travail. La commission détermine les terres à occuper, les indemnités à payer au propriétaire, la date de la prise de possession. C'est elle qui décide si les terrains sont ou non « insuffisamment cultivés », elle encore qui détermine la date des premiers travaux d'ensemencement, et celle où la mise en valeur devra être terminée. On y fait entrer pour la présider, un technicien des questions agricoles. Le propriétaire qui veut protester contre ces mesures n'a qu'un délai très court pour son recours au Ministre.

Le comble de ces mesures d'étatisme réside dans le décret Micheli du 8 octobre 1920, qui réglemente la composition des commissions provinciales et centrales visées par le décret précédent. L'organisation administrative se complique, des membres nouveaux entrent dans les commissions provinciales, de nombreux bureaux sont créés, la commission centrale du ministère est réorganisée. Comme si toutes ces mesures pouvaient lutter efficacement contre le mouvement de jacquerie qui s'ac-

Centue dans les campagnes, ainsi que l'avoue la Circulaire ministérielle d'application, datée du 11 novembre 1920 ! Un cri d'alarme même commence à se faire entendre : « les paysans ne doivent pas méconnaître l'importante et nécessaire fonction du capital et de la direction technique dans la production agricole, et l'irréparable préjudice que l'agriculture recevrait si cette fonction, par suite d'agitations inconsidérées, restait paralysée ». Seulement les moyens employés pour donner confiance aux détenteurs de capitaux sont singuliers ; on ne supprime rien des organes précédemment créés ; on s'installe même dans la situation, en portant remède à quelques défauts de détail : les commissions paritaires ne valent rien, chacun restant sur ses positions sans en démordre ; on y fait entrer nombre de techniciens, tous fonctionnaires, si bien qu'on a pu se demander à juste titre si la réponse n'allait pas être affirmative à la question prophétique : « *la terra ai contadini o la terra agli impiegati ?* », la terre aux paysans ou la terre aux employés ?

Quant au point fondamental, la nature spéciale de cette occupation définitive des terres que le décret de 1919 avait créée, on ne sait pas encore quelle doit en être la solution. Le gros défaut de toutes les mesures législatives étudiées est d'avoir maintenu l'incertitude sur ce point capital. Comme l'occupation définitive ne devait intervenir que dans un délai de quatre ans, on attendait que la décision devienne absolument indispensable pour la faire connaître. Mais le délai s'avavançait, il était temps de savoir quel serait le régime de cette institution nouvelle et mystérieuse. On n'allait pas tarder à l'apprendre. Le ministre Micheli lui-même l'indique en

termes à peine voilés, à la fin de sa circulaire, quand il dit que « les décrets-lois sur la matière ne constituent qu'un système temporaire et transitoire » ; ... « la réglementation définitive des terres incultes sera accomplie par la large et profonde réforme déjà soumise à l'examen du Parlement, la transformation agraire et le partage des *latifundia* ».

Ainsi les textes eux-mêmes marquent le lien de filiation étroit qui unit ces institutions : le projet de loi sur les *latifundia*, auquel nous arrivons maintenant, est bien comme le couronnement de tout l'édifice. En lui vont se retrouver tous les éléments dont les pages précédentes nous ont montré la formation éparse au cours de l'histoire ancienne ou contemporaine. Le facteur naturel et le facteur démographique l'expliquent en même temps ; les survivances d'une époque disparue, mais non brutalement supprimée, se manifestent dans la conception plus « sociale » du droit de propriété ; les influences immédiates d'un étatisme envahissant déterminent le milieu contemporain approprié.

CHAPITRE II.

Le projet de loi sur la transformation des *latifundia* et la colonisation interne.

Les facteurs permanents qui dominent le mouvement des faits et des idées avaient depuis longtemps conduit

à demander en Italie une loi agraire, semblable à celles qui furent la cause de toutes les convulsions de la République romaine, jusqu'au jour où elles causèrent sa perte. En 1896 notamment, dans un livre qui est remarquable par sa documentation, Rinaldi (1) préconisait la solution de la question sociale par la mise à la disposition des travailleurs des terres publiques, c'est-à-dire des terres faisant partie du domaine des personnes morales de droit public ; on éviterait ainsi, pensait-il les atteintes dangereuses portées à la propriété privée. Ces idées n'étaient que la présentation nouvelle d'un projet de loi que l'auteur avait défendu à la Chambre des Députés en 1893. Il y établissait avec des arguments juridiques le droit des pauvres sur les biens des œuvres de bienfaisance ou d'assistance et sur les terres faisant partie du patrimoine des personnes de droit public. Le projet ne fut pas discuté et resta sans lendemain.

Avec les événements récents, on n'eut pas un tel souci du respect de la propriété privée. Depuis 1917 l'Italie frémissait aux nouvelles qui venaient de Russie et parlaient du bouleversement foncier qui agitait ce malheureux pays, au début de la Révolution. Dans le peuple ignorant et fruste d'Italie, la formule de la « *Terra ai contadini* » donnait corps à toutes les aspirations séculaires des cultivateurs et paraissait indiquer un avenir radieux. Les propositions ne manquèrent pas pour mettre les faits en harmonie avec les aspirations.

Les plus audacieux proposèrent immédiatement la

(1) Rinaldi, *Le terre pubbliche e la questione sociale*. (Rome, 1896)

nationalisation du sol (1) ; c'était le programme de la Confédération générale du travail italienne, qui visait toutes les terres non cultivées en céréales. D'autres projets s'élaborèrent. Le député Drago, socialiste, demandait la transformation de tous les *latifundia* en terres sociales (2), qui seraient louées à des communautés agraires ; d'autres parlaient simplement d'un séquestre des *latifundia*, au profit de l'Etat, qui payerait une rente viagère aux propriétaires actuels et remettrait les biens aux associations et aux personnes morales formées de cultivateurs qui en assureraient la gestion ; c'était toujours, sous une forme ou une autre, des projets de nationalisation du sol.

Pour certains esprits, au contraire, il fallait suivre les procédés qui ont prévalu dans les lois agraires des pays de l'Europe centrale : interdiction de posséder plus d'une certaine étendue de terres par famille, séquestre d'Etat sur le surplus, avec de gigantesques organismes financiers pour réaliser l'opération.

Enfin d'autres préconisaient l'obligation de concéder les terres à emphytéose, soit qu'elles aient été auparavant expropriées par l'Etat, soit que l'obligation fût mise à la charge des propriétaires actuels.

Le caractère commun de toutes ces propositions est de faire appel à l'intervention de l'Etat considéré comme le représentant suprême de la collectivité, pour affirmer son droit sur les terres de propriété privée et les exproprier dans des fins sociales. C'est le même caractère

(1) On trouvera un bon exposé succinct de toutes ces propositions dans Ciasca, *Il problema della terra*.

(2) Drago, *La terra sociale*. (Rome, 1917).

qu'on remarque dans les différents projets de loi qui se sont succédé à la même époque. Suivant les tendances politiques de celui qui les présentait, ces projets faisaient plus ou moins appel aux droits de l'Etat, mais tous s'attaquaient néanmoins à la propriété individuelle ; ce qu'il y a de remarquable, c'est en effet que, si les socialistes avaient lancé le cri de « La terre aux paysans », les autres partis n'étaient pas loin d'admettre qu'effectivement la terre devait aller à ceux qui la travaillent. Poussée par des considérations historiques et scientifiques certaines, qui étaient d'ailleurs assez peu à leur place en matière de législation moderne, la commission pour la réforme de la loi sur les usages civiques, présidée par le premier président de la Cour de cassation de Rome, proposait la formation de vastes domaines collectifs qui feraient l'objet non pas de propriétés individuelles, mais de répartitions précaires entre les individus, la propriété appartenant à la communauté (1) ; c'était en somme revenir à des conditions qui n'étaient pas essentiellement différentes du moyen-âge, mais avec lesquelles il fallait créer tout un corps de fonctionnaires nouveaux, toute une administration pour inspecter les terres publiques ainsi reconstituées.

Enfin l'étatisme, sans cesse développé pendant la guerre dans le domaine de l'agriculture, portait ses fruits ; on s'accoutumait à voir l'Etat intervenir là où il n'avait que faire et les appétits qu'il devait contenter espéraient encore plus de lui.

(1) Voy. *Atti della Commissione per la riforma della Legge sugli usi civici e sull' ordinamento dei domini collettivi*. Rapport du Président, M. le Sénateur L. Mortara. (Rome, 1918)

C'est dans ces conditions que le projet de loi sur la transformation des *latifundia* et la colonisation interne vint devant la Chambre des Députés, au cours de l'année 1922. Précédé d'un rapport fort remarqué du député Drago, socialiste, il fut discuté au cours de diverses séances de mai à août 1922, adopté par la Chambre le 10 août et présenté devant le Sénat le 15 du même mois. Il ne devait pas être discuté devant la Haute Assemblée, car le changement d'orientation politique le rendit caduc.

Il n'entre pas dans notre intention de suivre ce projet à travers les diverses phases de son élaboration (1). Il résulte de la combinaison de différentes propositions provenant soit de députés soit du gouvernement. Le texte voté par la chambre est assez différent du projet présenté, et il n'a au surplus pas d'autre valeur qu'une valeur historique ; il est cependant intéressant pour nous parce qu'il marque bien l'action des facteurs que nous avons définis dans les pages précédentes ; notamment l'influence des décrets-lois sur l'occupation des terres qui en constituaient comme le prélude.

Le rapport du député Drago à la chambre est fort intéressant à consulter, pour connaître l'esprit général dans lequel le projet fut présenté. C'était l'époque des gouvernements socialistes (le projet fut déposé par le ministre Micheli, au nom du gouvernement le 23 juin 1921), et les idées chères aux socialistes se retrouvent dans le rapport de M. Drago : il commence par

(1) On en retrouvera un résumé succinct mais complet dans Fubini, *Notes parlementaires* (Italie), *Rev. Trim. Dr. civ.* 1923, fas. III, au n° 22 dudit article sous le titre « Expropriation de terres rurales ».

définir les *latifundia*, « avec une définition humaine et politique », déclarant que la terre y est « une cellule sociale », au sens collectiviste d'instrument de production. Il parcourt ensuite les conditions générales de l'organisation actuelle des *latifundia*, et déclare tout net, ce dont on doit lui savoir gré, que celui-ci en tant qu'il dépend des événements naturels (sécheresse, manque d'eau pour les irrigations, déboisement, malaria) ne peut guère être amélioré immédiatement, mais que le facteur humain peut être au contraire modifié, et que c'est là le but qu'il faut assigner à la loi. Il s'appuie pour cela sur les résultats qu'auraient donnés les entreprises de locations collectives des terres menées par les cultivateurs organisés, et il pose le principe qu'il faut développer cet effort ; aussi ne réalisera-t-on pas partout le passage direct à la petite propriété, qui morcelle la terre et ne permet pas le progrès général ; on procédera à la fois par le partage des *latifundia*, pour ceux qui sont rapprochés des villages, et par leur transformation, pour ceux qui en sont éloignés. L'intervention de l'Etat était prévue sous plusieurs formes : l'expropriation définitive, l'occupation temporaire, l'obligation de concéder en emphytéoses perpétuelles ou temporaires, l'obligation imposée au propriétaire de réaliser des améliorations du sol ; quant à l'indemnité d'expropriation elle sera fixée, suivant les principes que la guerre avait accoutumé les esprits à voir employer, par une commission qui l'imposera au propriétaire ; on y appliquera les critères du juste prix et le prix sera payé par l'intermédiaire d'un organisme spécial, l'Institut National de la colonisation, créé à cet effet avec des moyens financiers adéquats (versements de l'Etat, produits d'une taxe spéciale sur

les transmissions de biens entre-vifs, et de certaines amendes prononcées par la loi contre les propriétaires qui n'exécutent pas leurs obligations d'amélioration). Mais ce prix ne sera pas payé en argent dans sa totalité : la moitié sera représentée par des obligations foncières émises par l'Institut National sus-indiqué.

Tel est essentiellement le rapport du député Drago(1), une fois dépouillé des rappels historiques, économiques et même philosophiques qui l'encombrent, et en font beaucoup plus une œuvre scientifique, abstraite et doctrinaire, qu'un rapport sur un projet de loi ayant un but pratique et devant être immédiatement appliqué aux hommes.

Le projet ne fut pas voté sans de longues discussions. Il fut remanié considérablement et ne présentait plus que 44 articles au lieu des 59 primitifs. On a repoussé notamment la possibilité de décider l'occupation temporaire des terres. Dans le rapport Drago, cette occupation temporaire devait jouer un rôle très important, elle représentait comme une période d'épreuve pendant laquelle les cultivateurs « occupants » montraient qu'ils étaient dignes de ce que la loi faisait pour eux. C'était un raisonnement assez simpliste, en ce sens qu'on ne maintient pas dans l'incertitude, pendant 3 ou 12 ans (délais prévus par la loi), les propriétaires d'une part, les occupants de l'autre ; c'est créer, on l'a dit, une

(1) Le rapport Drago, qui est brièvement résumé figure aux *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*. XXVI^e Législature (Session 1921). Documents n^o 742 a, rapport et textes proposés. Au n^o 742 bis on trouve les documents annexes, avec le texte de nombreuses lois étrangères.

arme électorale merveilleuse et dangereuse, c'est faire un état normal de l'état d'agitation agraire dans lequel l'Italie a vécu pendant les quelques années qui ont suivi la guerre (1). L'occupation temporaire, vestige de cette période de lutte sociale ou de nécessités guerrières, vestige aussi d'un étatisme menaçant, a disparu pendant la discussion à la chambre ; c'était déjà un point important.

Mais ce qui n'avait pu être changé, parce que la chose tenait à l'essence même du projet, c'était le but double et un peu incertain qu'on espérait atteindre ; on voulait à la fois faire une loi d'amélioration économique et d'autre part poser des règles susceptibles de ramener le calme dans la vie sociale ; par suite, ce que l'on donne d'une main, on le retire de l'autre, en poussant à la constitution de ces propriétés collectives qui seront toujours mal cultivées.

Au surplus, les textes mêmes l'indiquent fort nettement (2). L'article 1^{er} pose un principe du droit de l'Etat en des termes absolument clairs : « Les terrains ruraux de propriété publique et privée, susceptibles de bonification agraire et de colonisation interne sont assujettis aux dispositions de la présente loi, pour des raisons d'intérêt social ou d'utilité publique. La surveillance de

(1) Voy. Bruccoleri, *Il disegno di legge per il Latifondo* (extrait de la revue *Problemi Italiani* année 1, fasc. 2) p. 7 et suivantes. Voy. aussi Serpieri, *Osservazioni sul disegno di legge « Trasformazione del Latifondo e colonizzazione interne »*. (Plaisance, 1922).

(2) On n'a utilisé que le texte voté par la Chambre des Députés et transmis au Sénat. Voir ce texte, avec le rapport au Sénat dans les *Atti Parlamentari, Senato del Regno*. (XXVI^e Législature, 1^{re} Session 1921-22. Documents, n° 534.)

ces terrains appartient à l'Etat, ainsi que celle de toutes les associations ou personnes morales, de quelque nature qu'elles soient, concessionnaires de terrains aux termes de la loi elle-même. Cette surveillance est exercée par le ministre de l'Agriculture, suivant les modalités qui seront déterminées par un règlement ». Cet article a soulevé de vives critiques, non seulement à la Chambre, mais même dans le public, quand le projet de loi fut connu. On ne saurait en effet rêver main-mise plus complète de l'Etat sur la propriété privée. Il n'est pas parlé de telle ou telle terre déterminée, mais de toutes les terres du royaume. La règle générale qui y est posée est bien la conséquence de cette idée de la terre-cellule sociale que le rapporteur Drago avait indiqué dans son rapport. On a fait remarquer, à juste titre que dans ce cas tout est « cellule sociale », et qu'il n'y avait pas de raison de limiter à la terre l'intervention de l'Etat (1). En outre qu'est-ce au juste que cette « surveillance » (*vigilanza*) de l'Etat? On ne le sait pas, et l'article 2, qui pose les droits de l'Etat, est là pour indiquer que le mot ne représente qu'un euphémisme. Cet article, qui a été modifié par la Chambre des députés, porte que l'Etat a le droit d'ordonner l'expropriation des propriétés rurales, de déclarer l'obligation de les concéder à emphytéose, d'en ordonner la concession à titre de jouissance temporaire avec obligation d'amélioration pour l'usager, ou d'en imposer la bonification agraire au propriétaire. La sur-

(2). Bruccoleri, *op. cit.* « Si cette définition a un sens, on ne comprend pas pourquoi on la limite aux seuls *latifundia* et pourquoi on ne l'étend pas à tout ce qui constitue un objet de l'activité ou de la satisfaction des besoins humains,

veillance doit donc s'entendre d'un véritable droit de disposition des terres. Le droit de l'Etat est désormais nettement substitué au droit du propriétaire.

Sans doute les terres auxquelles de pareilles institutions doivent s'appliquer sont celles d'une superficie de plus de 200 hectares (ou de 100 dans certains cas) qui sont incultes, ou susceptibles d'importantes transformations agraires, ou bien encore les terrains soumis à l'obligation de bonification et non améliorés par les propriétaires ; d'autre part l'obligation de la concession en emphytéose se trouve réduite, par les articles suivants, aux seuls biens des personnes de droit public et des œuvres de bienfaisance ; et enfin l'obligation d'une amélioration agraire imposée en vertu de la loi est la seule qui puisse éventuellement s'appliquer à toutes sortes de terres incultes ; il n'en reste pas moins, malgré ces restrictions, (qui, en elles-mêmes, n'en sont pas, on le verra) que la propriété privée dépendra en somme de l'arbitraire du Gouvernement, et sera soumise par suite à toutes les fluctuations de la politique. C'est un résultat bien peu économique que celui-là, dans le domaine où justement la sécurité est le plus nécessaire.

Bien plus, il semble que le projet fasse une différence entre les terres de plus de 100-200 hectares et les autres ; il n'en est rien. Pour toutes les terres qui ne rentrent pas dans les limites d'étendue fixées par la loi, il n'y a qu'une opération de plus, mais tout revient au même. On commence d'abord par ordonner la bonification du terrain (et nous avons déjà vu ce que cela signifiait), puis on peut déclarer que cette bonification n'est pas réalisée, et dès lors le terrain est susceptible d'être exproprié par l'Etat.

Quelles garanties ont donc les propriétaires ? Ils n'en ont pas, dans la loi. Celle-ci se borne à déclarer que les modalités d'application concernant la « surveillance » exercée par l'Etat seront réglées par un décret. Rien ne sera donc fait par le Parlement. Il est vrai que l'on avait décidé que ces décrets, à raison de la gravité toute particulière des problèmes qu'ils devaient résoudre, seraient soumis à une Commission parlementaire de 7 Sénateurs et 7 Députés, nommés par les présidents respectifs de ces deux assemblées. Mais il y a là un semblant de garantie. Les pouvoirs du ministre, dans un texte aussi large, sont presque sans limites. Quant à l'expropriation elle-même, elle est prononcée, pour cause d'utilité publique, par un décret royal rendu sur avis du ministre de l'agriculture, et après avis d'un conseil spécial dit « de la colonisation interne » ; point de recours devant aucune autorité judiciaire, mais seulement devant l'administration elle-même qui a pris la mesure attaquée, et qui certainement ne se déjugera pas. On sait que toutes ces institutions sont la reproduction intégrale des textes de guerre ou d'après guerre sur les occupations de terres. Elles se justifiaient difficilement dans ces derniers cas par la nécessité où l'on se trouvait d'aller au plus pressé ; elles ne se justifient plus désormais dans la loi qu'on présente, puisque celle-ci a l'avenir devant elle. Quant au conseil supérieur de la colonisation interne, c'est un conseil presque uniquement composé de fonctionnaires, nommés par le ministre de l'agriculture, aussi, comme on l'a dit, « il arrivera très certainement en fait que le ministère de l'agriculture sera aussi recherché que celui de l'intérieur à cause du pouvoir redoutable que reçoit son titulaire du fait de ses

prérogatives nouvelles. Le projet de loi donne aux partis et aux hommes l'arme légale la plus formidable qui doit leur permettre de renforcer leur situation » (1).

Et ce n'est pas tout ; l'expropriation pourra être prononcée au profit des sociétés coopératives d'ouvriers agricoles, des sociétés commerciales, des communes et des provinces, en dehors des expropriations prononcées au bénéfice de l'Institut national de la colonisation interne qui est créé par la loi dans le but même de l'amélioration des terres. On voit de suite quel danger cela présente, quand on pense aux luttes de partis, toujours renouvelées, qui ont si longtemps déchiré l'Italie et aux influences politiques qui avaient déjà largement montré ce qu'elles pouvaient faire dans l'application des décrets sur l'occupation des terres. Ce sera rendre chronique le mal, et non pas le guérir. Si encore, comme le fait remarquer un économiste, on n'avait prévu que l'expropriation pure et simple, et l'attribution de petites propriétés, il y aurait là un remède brutal, mais définitif (2) ; rien n'est plus mauvais, en matière sociale, que ces situations qui durent et qui ne reçoivent pas de solution définitive ; les désaccords s'enveniment et l'économie générale ne peut qu'y perdre.

Enfin, la grosse question en matière d'expropriation est de savoir comment on règlera le prix. On sait déjà

(1) Bruccoleri, *op. cit.* Cette critique paraît d'autant plus fondée qu'elle est appuyée sur les faits et les événements qui ont résulté du décret Visocchi.

(2) Voy. Serpieri, *Osservazioni...* (*op. cit.*) qui accepterait ainsi l'expropriation des terres et l'obligation d'amélioration, mais qui rejette formellement tous les autres procédés proposés.

qu'à raison des éléments de milieu spéciaux à l'Italie, le prix d'expropriation est le juste prix fixé par une commission spéciale, et non par un jury comme chez nous. Encore est-il toujours admis dans ce pays que le prix doit être préalable, versé avant toute expropriation. C'est cette règle tutélaire que l'on détruit en déclarant que le prix sera versé moitié en argent, moitié en obligations foncières. On enlèvera ainsi leurs propriétés aux individus en les remplaçant par un simple titre.

Les autres dispositions de la loi nous intéressent moins car elles ne mettent pas en jeu la question de principe, et ne font qu'appliquer des règles qui rentrent dans le domaine normal de l'action législative : on prévoit la possibilité de construire des villages de colonisation, avec la participation des finances publiques, on préconise la concession des terres expropriées avec un contrat spécial qui a fait ses preuves dans d'autres régions de l'Italie l' « *utenza a miglioria* », sorte de location dans laquelle le preneur contracte l'obligation d'améliorer la terre et est indemnisé de ses efforts ; on détermine deux catégories de « bonification » des terres, les unes dites d'intérêt social où la collectivité intervient pour une large part à côté du propriétaire, les autres dites d'intérêt privé, où la part de l'Etat n'est que facultative et bien moins importante ; enfin on prévoyait la constitution de l'Institut national pour la colonisation interne.

Les discussions très vives qui eurent lieu à la Chambre des députés avaient déjà considérablement amendé le projet de loi ; les événements politiques intérieurs qui ont modifié complètement la direction des affaires et

des esprits, l'ont rendu inutile. Le Sénat n'a pas eu à en entreprendre la discussion.

C'est qu'il reposait avant tout sur une équivoque : si l'on voulait exproprier les *latifundia*, il fallait le dire franchement, poser une définition nette de cette forme de propriété, et s'y tenir. Or on cherche vainement une précision de ce genre dans la loi. Si les besoins des populations demandaient l'expropriation des terres, d'autre part, ils n'exigeaient que cela et non pas cette construction, d'allure scientifique, qui bouleversait complètement la notion même de la propriété. Comme on l'a dit à la Chambre des députés : « la propriété privée existe, que cela plaise ou non à certains, et elle doit exister dans la plénitude de ses droits, puisqu'elle est un des fondements de la civilisation et du progrès. Cette propriété, à côté de tous ses défauts, en admettant qu'elle en ait autant qu'on veut bien le dire, a cependant de grandes qualités, puisque c'est à elle qu'il faut rapporter le mérite principal de cet état de prospérité auquel on était arrivé en Italie avant la guerre ». On aurait pu ajouter que la propriété collective ne pourra jamais remplacer la propriété privée. On ne saurait méconnaître la vérité de la phrase déjà citée ailleurs, qui lie l'idée d'une propriété collective à celle d'une civilisation troublée et inférieure, et l'idée de propriété individuelle à celle d'un état très avancé de prospérité. Et d'ailleurs, le projet de loi que nous venons d'analyser doit être placé dans son cadre pour être bien compris. Nous en avons montré les antécédents lointains et rapprochés, mais l'ambiance même dans laquelle il a pris naissance n'était pas seulement l'ambiance des problèmes agricoles ; la question, au moment

où il a été déposé, vers la fin de l'année 1921, était plus vaste encore.

C'était l'époque où les travailleurs de l'industrie venaient d'envahir les usines, poussés par quelques meneurs démagogues, dans le but de réaliser en terre italienne ce qui se produisait en Russie. Là aussi la propriété individuelle était menacée et ses titulaires molestés, les besoins des masses créaient leurs droits et elles ne connaissaient que ces besoins. Le résultat ne tarda pas à se faire sentir, parce que l'industrie, organisme beaucoup plus compliqué et beaucoup plus délicat que l'agriculture, ne peut pas supporter d'être placée dans des conditions contraires aux conditions normales. Le désordre y conduit immédiatement à la ruine, et « les ouvriers eux-mêmes ont dû faire machine arrière à toute vitesse » (1), sous peine de détruire entre leurs mains l'instrument qui les faisait vivre. C'est dans cette ambiance de théories subversives que le projet de loi avait pris naissance, il ne pouvait manquer d'en conserver le caractère. Seulement les conditions de l'agriculture et aussi les illusions invincibles que l'on se fait toujours à son sujet, rendaient la tentative plus dangereuse encore dans ce domaine. Il s'y mêlait un certain sentiment de justice vague, le sentiment que la masse qui travaille a droit au sol qu'elle cultive, et l'idée aussi que le propriétaire qui ne réside pas sur ses terres n'est pas digne de rester propriétaire. Il faut de plus tenir compte du facteur démographique si puissant en ce pays, et de l'influence toute particulière qu'il exerce en ma-

(1) Bruccoleri, *op. cit.*, p. 8.

tière agraire ; il faut tenir compte enfin des précédents immédiats de la législation de guerre, et de l'affaiblissement de la notion de propriété qui en résultait.

Toutes ces causes expliquent la loi, ces circonstances extérieures en montrent la portée, elles expliquent aussi que, les esprits ayant changé, le projet de loi soit devenu caduc. Mais ce qui l'explique encore mieux, c'est qu'il n'y a pas tant de terres de grande propriété qu'on a semblé le dire. Si l'on excepte les terres du domaine public et des œuvres de bienfaisance, les *latifundia* privés ne dépassent guère le total de 700.000 hectares, sur lesquels on ne peut concevoir *théoriquement* l'amélioration que de 400.000 environ (1). Ce sont là les chiffres fournis par l'enquête parlementaire sur la situation des paysans dans les provinces méridionales et en Sicile ; or cette enquête date d'environ une quinzaine d'années. Depuis cette époque les événements ont marché, et l'on se rendait compte déjà que les grandes propriétés étaient peu à peu achetées et partagées. La menace du projet de loi récent en a fait vendre un certain nombre qui ont subi le même sort. Assurément, il en reste encore, mais ils ne peuvent plus que se détruire lentement. Et la cause en est l'accroissement d'aisance que les hauts prix des denrées ont amené dans les

(1) Chiffres donnés par Lorenzoni et repris par Ciasca dans *Il problema della terra*, p. 55-65. Il ne faut pas confondre *latifundia* et grandes propriétés. Il y a des grandes propriétés qui ne sont pas des *latifundia*, ce sont celles où les cultures sont spécialisées (ex. : vignes, orangers...) ; il y a des propriétés de peu d'étendue qui constituent des *latifundia*, parce que la culture en est primitive. Le seul criterium de l'étendue donnerait un chiffre de beaucoup plus élevé, plus de 1.000.000 d'hectares.

campagnes. Par conséquent en peu de temps il n'en restera plus guère que les terres qui, à raison de la constitution physique du pays, sont impropres à toute culture. Était-il nécessaire alors de tenter cette vaste expérience et de se lancer dans l'inconnu pour si peu de choses ?

Les moyens purement juridiques de modifier la situation sociale ont donc échoué. Il ne faut pas s'en étonner. La loi humaine ne changera pas ce que le temps a lentement édifié ; il faut aussi le temps et l'action des lois économiques. Il est certain que le pays italien se trouve, à raison de l'influence extrêmement puissante du facteur démographique dans un état d'équilibre instable, qui, à la moindre secousse, se transforme en déséquilibre et en crise. Mais cet état s'améliore lentement, par le travail et par l'épargne et ce n'est certainement pas par la destruction de la propriété, fondement de l'ordre social, qu'on peut remédier à une crise de ce genre.

Il y a au contraire d'autres moyens d'y porter remède : c'est de mettre plus de justice dans les rapports des propriétaires et des cultivateurs, de faire que les efforts de chacun soient récompensés ; alors, mais alors seulement, par l'effort continu de tous les jours, le cultivateur pourra arriver à la propriété. Et cela vaudra mieux que s'il devenait propriétaire par la volonté de la loi, par expropriation des droits existants, car ce qui s'acquiert trop facilement se perd encore plus vite. C'est l'étude des moyens économiques et sociaux de porter remède à la crise sociale qui fera l'objet de la troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

Les moyens pratiques pour remédier à la crise sociale

Il ne semble pas désormais que les mesures qui tendent à assurer la solution de la question sociale par la modification complète du concept de propriété et la destruction violente de la propriété individuelle soient appelées à être maintenues. L'expérience en a montré à la fois la valeur très restreinte et le danger. Tous ces moyens ne s'expliquaient que par un but général : l'expropriation des terres dont le projet de loi sur les *Lati-fundia* était le point d'aboutissement. L'abandon de ce projet dangereux marque en même temps le changement dans les idées. On revient à une conception plus sûre et plus saine de la question, et qui, pour être moins radicale, n'en est pas moins préférable. Cette conception n'avait d'ailleurs, on le montrera, jamais été abandonnée.

C'est logique du reste, car en détruisant on n'obtient rien de positif et l'on n'a plus ensuite les moyens matériels pour reconstruire. Or ces moyens matériels manquent au peuple, à cette foule de petits colons, fermiers,

métayers, qui mettent en valeur les grandes propriétés; les transformer brusquement en véritables propriétaires, même petits, c'est leur faire un cadeau dangereux car cette transformation, si elle éveille en eux les sentiments intimes les plus puissants de l'âme du cultivateur, ne saurait leur laisser ensuite qu'amertumes et que rancœurs: abandonnés à eux-mêmes ces nouveaux propriétaires ne tardent pas à être contraints de vendre leurs terres et se trouvent ensuite plus pauvres qu'auparavant. Parmi beaucoup d'autres, l'une des causes du malaise économique de la Sicile est celle-là. Lors du partage des biens d'Eglise, les paysans furent peu à peu amenés soit par la force de leurs adversaires, soit par le jeu des lois économiques plus puissantes encore et plus implacables, à abandonner leurs terres et ils ne trouvèrent plus ensuite l'accueil patriarcal qu'ils trouvaient jadis chez le propriétaire. La petite propriété foncière ne peut se créer qu'après une longue évolution, surtout lorsque le pays est obligé de compter avec la concurrence de l'étranger. C'est une utopie dans un vieux pays où la population se presse sur un territoire restreint de vouloir la créer de toutes pièces du jour au lendemain. Il faut que la richesse de chaque particulier soit suffisamment élevée pour lui permettre d'être son propre maître dans son travail et de diriger à son gré la production de la terre, ce qui est le but de la petite propriété foncière. Sans doute des institutions peuvent l'aider dans cette œuvre; le crédit agricole, le crédit foncier permettent de suppléer en partie au défaut de capitaux, mais là encore il faut du temps pour voir les résultats se produire — et, à notre époque, on n'aime guère attendre. Quoi qu'il en soit, il y

a là les moyens de créer une petite propriété rurale; but des aspirations de tout pays qui cherche à assurer la stabilité sociale sur son territoire, et de chaque cultivateur qui est profondément attaché à la terre qu'il met en valeur.

Mais si l'on ne peut accélérer le mouvement de transformation, déjà d'ailleurs partiellement amorcé, on peut porter remède à certaines situations particulièrement douloureuses ou choquantes. Le mouvement social qui dans les pays de grande industrie a conduit partout à des lois réglementant le droit du travail, lois de protection des individus économiquement les plus faibles, ne pouvait manquer de se produire en Italie. Celle-ci en effet, au point de vue du travail agricole, se trouvait dans la même situation que les grandes puissances industrielles au point de vue du travail dans les usines : nombre élevé de travailleurs en face de quelques chefs d'industrie qui les dirigent et leur imposent, sous un régime de liberté des conventions, les conditions d'un travail durement poursuivi. Il fallut donc venir en aide à ces travailleurs des champs et cela explique les nombreux projets de loi sur les contrats agraires ; d'autre part les travailleurs se chargèrent de défendre eux-mêmes leurs intérêts en s'associant pour opposer à la force économique du patron la force sociale de leur nombre. Par ces deux procédés dont le premier, ayant un caractère juridique et nécessitant l'intervention de l'Etat, est fort en retard sur le second, on parvient à équilibrer les situations des parties et à permettre aux paysans ce relèvement tant matériel que moral qui les mettra mieux à même; par la suite, de se rendre acquéreurs des terres.

L'étude de ces moyens pratiques nous retiendra durant cette troisième partie. Un premier chapitre sera consacré à la question des contrats agraires. C'est un des graves problèmes de l'Italie, à la vérité un peu oublié ou laissé de côté actuellement, tant parce que l'immobilisation des loyers à raison de la guerre a créé une situation favorable aux agriculteurs, situation qui tend d'ailleurs à diminuer, que parce que dans ces dernières années les esprits ont été tournés beaucoup plus vers les solutions absolues qui auraient créé de toutes pièces, comme par un coup de baguette, la petite propriété. On laissait de côté les moyens plus simplistes, plus réalistes et tout relatifs qui ne visaient qu'à améliorer le sort matériel des contractants pauvres, en attendant de faire mieux. Mais ce problème ne peut tarder à se présenter à nouveau, et si l'Etat n'intervient pas, il sera résolu par les particuliers — comme il l'a été d'ailleurs déjà dans quelques cas — en partie au moyen de ces lois privées que sont les contrats collectifs. Au surplus, dans ce chapitre, il ne sera guère analysé que des projets de loi, des études individuelles, car il ne semble pas qu'il ait rien été fait de précis par la législation positive.

La défense de leurs droits par les intéressés eux-mêmes fera l'objet d'un second chapitre. Devant une attente vaine et peut-être inutile, car, la question étant parfois exorbitante de son domaine pratique, la loi ne peut intervenir, les agriculteurs, poussés à la vérité par des excitations de caractère démagogique, se sont groupés et ont obtenu, par des contrats plus ou moins librement consentis, des améliorations réelles de leur sort. Comme il arrive souvent à côté des buts que les

mouvements agraires ont eus, buts utopiques, irréalisables ou illégaux, il y a eu des résultats réels et tangibles, vraiment pratiques, qui sont intéressants à étudier. La forme particulière des « locations collectives » (*affitanze collettive*) nous en montrera l'un des exemples les plus curieux, puisqu'elle permet d'accéder à la petite exploitation directe, premier pas vers la propriété individuelle. D'autre part, l'étude des contrats collectifs nous indiquera en même temps comment les intéressés ont réussi à porter remède aux situations les plus injustes du régime antérieur.

Enfin un troisième chapitre nous permettra de voir comment par une organisation financière spéciale, soit d'Etat, soit particulière, on a cherché à protéger et à encourager la petite propriété.

Sans doute tous ces procédés tiennent plus du détail que des principes, et par cela ils frappent moins l'esprit. Mais ils n'en sont pas moins des plus utiles pour atteindre le but qu'on se propose. Ils ont cet avantage de n'opérer aucun bouleversement et par suite de maintenir cette continuité dans le temps, qui, en matière sociale, est peut-être le souverain bien.

CHAPITRE I^{er}

La question des Contrats agraires

Du moment qu'on quitte le domaine des principes et de l'idéologie, pour entrer dans le domaine pratique, il faut avant tout s'occuper de la grave question des

contrats agraires. Toute une population tire son revenu et ses moyens d'existence des rapports contractuels qui lui permettent de cultiver la terre ; il n'est pas indifférent de savoir comment se règlent ces contrats et quelles répercussions telles ou telles de leurs dispositions peuvent avoir sur la production, ou sur la tranquillité sociale. Quels sont donc les contrats agraires usités en Italie, quelles charges et quels avantages représentent-ils pour ceux qui s'engagent dans leurs liens ; quelles modifications doit-on souhaiter qu'on leur apporte pour résoudre, au moins partiellement, les graves et douloureux problèmes actuels ? Telles sont les questions que nous avons à nous poser.

La question des contrats agraires n'est pas nouvelle en Italie (1). Elle forme dans ce pays un problème semblable à celui qui dans les nations industrielles a fait l'objet de cette législation sociale particulière qu'on appelle le droit industriel, législation qui a reçu un tel développement depuis la seconde moitié du xix^e siècle. Cette comparaison, qui s'impose à l'esprit dès qu'on entre dans l'étude des contrats agraires, explique à la fois les mouvements qui se sont produits, avec leurs tendances, et la difficulté de la matière. Il n'est pas toujours facile, en effet, de conserver l'impassibilité

(1) Voir à ce sujet un ouvrage officiel de la Direction Générale de l'Agriculture, *I contratti agrari in Italia* (Rome, 1891). Voir aussi le livre de Coletti, édité par les soins de la Société des agriculteurs italiens, *I contratti agrari ed il contratto di lavoro agricolo in Italia*, enquête sur les projets de loi sur les contrats agraires et sur le contrat de travail déposés par les Ministres compétents le 26 novembre 1902. (Rome, 1903).

absolue nécessaire pour juger sainement de la situation. Les travailleurs agricoles d'Italie, non propriétaires de leurs terres, et soumis par la coutume, souveraine maîtresse en matière de contrats agraires, à des conditions aussi précaires que restrictives, sont dans une situation que l'on peut comparer à celle des travailleurs de l'industrie. Il ne faudrait cependant pas pousser trop loin l'assimilation, les faits d'exploitation personnelle qui peuvent se produire dans l'industrie, n'existent guère en agriculture, à raison de la nature même du travail à accomplir. Mais on comprend dès lors que la question des contrats agraires occupè tout particulièrement les esprits et qu'elle ait été agitée bien souvent depuis de nombreuses années. Les deux grandes enquêtes agraires, celle de 1882 (du sénateur Jacini) étendue à tout le Royaume, celle de 1907-1911 réservée à l'Italie méridionale et à la Sicile, ces deux enquêtes par lesquelles le Parlement a voulu se renseigner sur les maux dont souffrait le pays, ont toutes deux réservé une fort large place à la question des contrats agraires. Malheureusement les renseignements qu'elles fournissent sont éparpillés dans de si nombreux volumes (car l'enquête se conduisait par régions et, à l'intérieur de chaque région, par provinces suivant la division administrative du pays) qu'il nous est impossible, dans un ouvrage qui n'a pas la prétention d'étudier spécialement cette question, de recourir exclusivement à cette source de renseignements.

Quant aux projets de loi sur les contrats agraires, ils sont nombreux. La seule enquête agraire de 1882 a donné naissance entre 1893 et 1901 à cinq projets de loi généraux. On voit que la question mérite d'être

connue ; elle révèle un des maux dont souffre le pays, et le procédé auquel on peut songer, ou qui a été utilisé pour l'en soulager.

Qu'appelle-t-on contrat agraire ? On pourrait être tenté de croire que ce mot désigne tous les contrats par lesquels un propriétaire embauche un ouvrier, prend un fermier, installe un métayer sur sa terre, en un mot acquiert d'une manière quelconque la main-d'œuvre nécessaire à la mise en valeur de sa propriété. Il est certain que ce sens du mot « contrats agraires » existe bien, mais il est trop large dans la question qui nous occupe particulièrement. On a l'habitude de laisser en dehors de ce terme, le simple contrat d'échange du travail contre un salaire et de faire rentrer celui-ci dans la catégorie plus générale du contrat de travail. En sorte que même de ce point de vue, il ne faudrait pas pousser trop loin l'assimilation avec le droit industriel. Sans nier, en effet, que, philologiquement parlant, il n'y ait dans le cas du travail salarié appliqué à l'agriculture, un contrat agraire, il faut reconnaître que la situation n'est pas la même que dans les autres contrats, puisque, une fois résolues les questions de paiement du salaire, et peut-être de sa détermination, le contrat n'a par lui-même, et directement, aucune influence sur la mise en valeur des terres ou la condition des individus. Il en est autrement, au moins dans une certaine mesure, de ce qu'on appelle vraiment les contrats agraires. Ceux-ci sont les contrats qui régissent la situation des paysans dans leurs rapports avec les propriétaires, situation envisagée avec un certain caractère de continuité, en sorte que souvent c'est d'elle que dépend la production. Le simple contrat de travail agricole est protégé par les

règles générales du travail, et c'est à celles-ci qu'il faut s'adresser pour lui apporter des modifications. Le contrat agraire se différencie de celui-ci par ce qu'il est une institution qui sert à la mise en valeur du sol et non pas seulement à sa culture. Dans ces conditions on conçoit que l'on ait pu dire « qu'on ne saurait rien comprendre (1) aux questions qui se débattent autour des contrats agraires, si l'on s'arrête à ceux-ci, sans en établir le rapprochement avec le régime foncier et l'organisation de la production de la terre ».

Envisagés sous cet aspect particulièrement économique, les contrats agraires peuvent alors être classés en plusieurs groupes suivant l'organisation foncière à laquelle ils s'appliquent, ou se rattachent (2).

1^{er} Groupe. — C'est celui des contrats concernant des terres déjà mises en valeur, divisées, formant de petites unités à caractère à la fois technique et agraire. Cette forme est surtout développée dans l'Italie septentrionale et centrale ; la forme juridique est celle des petites locations : métayage, ou ferme. C'est le point d'aboutissement de l'évolution et l'amélioration des contrats qui vont suivre. Les conventions qui rentrent dans ce groupe correspondent en général à l'organisation de la culture intensive. Si au point de vue juridique et social la petite propriété est le but définitif à atteindre, au

(1) Serpieri, *Studi sui contratti agrari* (Bologne, 1921).

(2) Le classement donné est emprunté au livre de Serpieri, déjà cité. Ce classement est plus théorique que pratique, car, ainsi qu'on le dit au texte, il n'envisage que le côté économique du problème, et en matière sociale, l'économie n'est qu'un élément.

point de vue économique, et pourvu que le régime de ces contrats soit étudié soigneusement, les résultats cherchés dans la petite propriété doivent pouvoir être atteints par cette forme de contrats.

2^e Groupe. — Mais les terres ne sont pas toujours mises en valeur suivant un régime intensif et par parcelles divisées. Il y a des exploitations qui forment de vastes étendues, dans lesquelles l'unité culturale est immense et s'applique à la totalité du domaine ; c'est par exemple le cas des *latifundia*. Alors la forme du contrat change, elle aussi. La seule difficulté c'est que le nom qui le désigne reste le même, et que l'on parle aussi bien de colonat partiaire en Sicile qu'en Toscane, parce que la rétribution du travailleur agricole est toujours une rétribution en nature. Mais les deux choses doivent être distinguées. Les contrats de ce second groupe sont tous des formes du contrat simple de louage de services. Ce qu'on demande au travailleur, ce n'est pas tant la mise en valeur de la terre que son travail. Ce n'est pas à lui qu'il appartient de diriger son exploitation, il obéit aux ordres qui lui sont donnés. Le contrat peut être rémunéré pour partie en nature, par une quote-part des produits, (*mezzadria* : moitié des produits au travailleur, *terzeria*, tiers des produits au travailleur), mais cela n'empêche pas qu'au point de vue économique il y a là un groupe à part. Les classifications juridiques et les classifications économiques ne coïncident pas sur ce point. Le caractère général de ce groupe de contrats agraires, c'est qu'ils servent à la culture extensive.

3^e Groupe. — On distingue encore du point de vue économique, les exploitations dans lesquelles le travailleur applique son travail à une étendue de terres com-

posée de différents éléments loués à divers propriétaires. C'est le type « à propriété fragmentée » ; ici il y a un lien très faible entre les différentes terres en question, c'est un régime mixte et très différent des autres. Le travailleur est une espèce d'entrepreneur, il est plus indépendant, ou bien il ne dépend des propriétaires que pour le travail suivant les cas. Cette forme qui peut se réaliser soit avec le salariat simple, soit avec le bail à ferme, n'est pas particulièrement intéressante, car suivant les espèces, elle peut se ramener à l'un des deux groupes fondamentaux précédents.

Mais on comprend dès lors combien les contrats diffèrent de l'un à l'autre de ces groupes, même lorsqu'ils portent le même nom et qu'on parle, dans chacun d'eux, de louage ou de colonat partiaire. On comprend aussi que, lorsqu'il est question d'une crise des contrats agraires, il faille bien souvent se demander si cette crise n'est pas due à l'organisation foncière au moins autant qu'au contrat lui-même. Seulement, en matière sociale, ce sont beaucoup plus des relations fonctionnelles que des causes efficientes qui existent entre les phénomènes. Il nous faut donc étudier ici les contrats agraires en eux-mêmes, comme un des termes de la fonction considérée, sauf à voir ensuite, si possible, comment ils ont pu réagir sur l'ordre foncier ou être modifiés par lui.

Dans ces dernières années, une agitation paysanne intense s'est manifestée à propos des contrats agraires. Nous avons déjà rapporté les faits eux-mêmes, qui constituent comme le pendant de l'agitation menée ailleurs pour la propriété. Il suffira maintenant d'en indiquer les résultats.

Les contrats agraires les plus répandus en Italie sont d'une part la location des terres, d'autre part le métayage. On a fait grand bruit autour de l'emphytéose, et un mouvement important a été fait en vue de l'adapter au régime moderne, mais il ne semble pas qu'elle soit appelée à un grand développement.

1^o *Le bail à ferme.*

Selon certains auteurs ce contrat est appelé à un développement important (1). Il est celui, en effet, qui correspond le mieux aux instincts profonds d'une race de caractère individualiste comme le peuple italien et c'est en même temps celui qui est le mieux adapté aux conceptions sociales de notre époque, quoique la véritable propriété individuelle soit encore plus souhaitable. Or dans un pays où la population est dense, la terre très chère et où la culture tend à devenir plus intensive, il est difficile que la propriété soit, au moins immédiatement, entre les mains de la personne qui possède à la fois les capitaux pour la mise en valeur et les connaissances techniques pour la direction de l'entreprise. Cela est surtout vrai des pays du nord de l'Italie. Beaucoup de terres y sont cultivées sous le régime juridique des baux à ferme. Ce contrat a par lui-même un caractère moral particulier au regard du locataire. Il assure son indépendance, le soustrait à toute direction imposée par le propriétaire,

(1) Le bail à ferme est très répandu dans toute l'Italie. Mais il s'applique en principe surtout aux régions riches.

garantit sa liberté. Au point de vue social, économistes et juristes ont critiqué sa valeur. On a dit qu'il amènerait forcément l'épuisement de la terre dans les dernières années du bail; le bail étant en effet à terme fixe, il arrive un moment (en général les deux années précédant le terme d'échéance), où le preneur, ne sachant ce que l'avenir lui apportera, hésite à mettre dans la terre des capitaux importants. En outre, dit-on, il n'y a pas dans le louage d'association du propriétaire et du locataire : le propriétaire seul est intéressé à l'avenir; quant au locataire, il ne regarde que son bénéfice présent ou immédiat et n'est pas incité à accroître la productivité. A quoi d'autres répondent que le locataire par cela seul qu'il est tenu chaque année de payer une somme fixe est contraint de faire rendre à la terre non seulement ce qui est nécessaire à lui et à sa famille, mais aussi ce qui lui permettra de payer son fermage. Il y a là — c'est un point absolument certain — l'obligation pour le fermier de maintenir la production à un certain taux. En somme le système du bail à ferme ne paraît pas plus mauvais qu'un autre; il aurait même l'avantage de séparer très nettement les deux personnes en présence, ce qui est un bien quand leurs intérêts et peut-être leurs mentalités sont divergents. En outre, c'est dans les zones les plus florissantes, aussi bien à l'étranger qu'en Italie, que se rencontre le système du fermage, et c'est là une considération qui a sa valeur.

Comment les contrats de location rurale sont-ils réglés à l'ordinaire? Sur quelques points de détail

certain auteurs (1) élèvent des protestations car ils considèrent que le but économique poursuivi n'est pas assez sauvegardé. Le Code civil italien pose des règles qui sont calquées sur celles du Code Napoléon et on leur reproche en ce moment d'être trop exclusivement juridiques et pas assez économiques. On remarquera cependant qu'en Italie comme en France les contrats de louage sont tous conçus en général pour empêcher le cultivateur de se livrer à une « culture de rapine » (2). On veut maintenir la fertilité du terrain et c'est bien là une conception économique. Il n'est guère de contrat par exemple qui n'oblige le fermier à ne pas vendre fourrages, pailles ou engrais, à ne pas ensemençer à nouveau une même terre plusieurs années durant, à conserver sur la propriété une quantité donnée de bestiaux, à maintenir constamment un pourcentage de terres en prairies, à ne pas accomplir dans la dernière année de bail de secondes cultures,... etc. Mais tout cela n'a qu'un intérêt négatif; par ces mesures on ne fait que conserver la productivité antérieure du fonds, on ne l'accroît pas. Assurément il faut reconnaître l'avantage matériel de ces mesures, mais cela n'implique ni qu'elles soient complètes, ni qu'elles ne puissent être modifiées.

Et d'abord, tout en restant dans le même esprit, elles devraient être modifiées car elles ne correspondent plus tout-à-fait aux exigences de l'époque présente ni à ses

(1) Serpieri, *op. cit.* page 6 et suiv.

(2) Expression empruntée à Liebig, et qui revient souvent sous la plume des économistes italiens. Elle vise la culture épuisante qui affaiblit et stérilise les terres.

connaissances agricoles. Bien souvent, en effet, elles représentent des clauses de style que se transmettent les notaires, ou des clauses fixées par les usages, et elles remontent à des siècles où l'on ignorait toute la véritable science de la culture intensive, avec le jeu des engrais et la rotation des terres. Il peut se faire en outre — ce qui n'est pas forcé — que l'obligation de maintenir un certain nombre d'hectares en prés rende improductive ou très peu productive une terre qui devrait au contraire avec le système cultural moderne l'être beaucoup plus. Dans ce cas c'est le droit qui empêche le progrès. Situation dangereuse et pénible : le cultivateur ne peut choisir à sa guise le genre de culture, ni, par là-même, appliquer certaines connaissances modernes vraiment intéressantes et pratiques.

Aussi ce que l'on reproche surtout au système du louage en droit italien, c'est qu'il ne prévoit rien pour l'amélioration du fonds. Maintenir la terre en état, c'est bien, augmenter son rendement tout en la conservant, c'est mieux. Et l'on remarque que, s'il n'est pas du rôle du Droit d'augmenter la production, il est de son devoir de protéger les intérêts de chacune des parties, en sorte que, faute de protection, on n'aboutisse pas à détruire les espérances sur lesquelles on pourrait compter. En somme, il faudrait reconnaître au fermier certains droits à côté de ses devoirs, au patron certaines obligations à côté de ses droits.

Le principal droit demandé pour le fermier est celui d'être indemnisé pour les améliorations qu'il aurait apportées au fonds loué. Cette question se pose dans tous les contrats agraires, si l'on en croit certaines propositions de loi italiennes, mais c'est surtout dans le bail à

ferme qu'on l'étudie complètement. Le sujet, d'autre part, est cher aux économistes qui en attendent un bienfait social considérable, il mérite d'être examiné.

L'un des économistes italiens qui se sont le plus adonnés à l'étude des questions agraires, M. Ghino Valenti, écrivait en 1894 : « Accumuler des fatigues sur un sol pour que le fruit de ces fatigues soit ensuite recueilli par un autre, c'est une chose qui ne convient à personne (1). Et si, malgré cette triste perspective, quelqu'un se risque à introduire sur le fonds une amélioration quelconque, dans l'espoir d'en pouvoir facilement jouir, il ne fait le plus souvent que donner à son propriétaire un motif pour élever le taux de la ferme, à la première échéance du contrat. Que l'on admette au contraire le droit pour le locataire à être indemnisé des améliorations effectuées, voilà que disparaissent les inconvénients dont on se plaint dans les louages à courte durée, ou à durée indéterminée, puisque le propriétaire a désormais intérêt à faire des baux à long terme, et à renouveler le contrat, à l'échéance, sans élever le prix de la ferme.

Présentée ainsi, la thèse est séduisante : elle aurait l'avantage d'être à la fois féconde en résultats pratiques et fondée en morale; si les faits pouvaient se plier à la théorie. Mais, quoi qu'il en semble, les considérations économiques ne peuvent pas être les seules à envisager, et surtout, elles ne sont pas toujours, tant s'en faut, aussi pratiques qu'elles le paraissent. Les

(1) G. Valenti. *L'agricoltura e le classe agricole nella legislazione italiana*. (Rome 1894).

difficultés d'application d'une pareille théorie, s'aperçoivent dès qu'on veut passer à la pratique. En effet il faut bien s'entendre, d'abord, sur les mots. Qu'est-ce que ces améliorations dont on veut rembourser la valeur au locataire ? On peut les concevoir de deux manières très différentes, et la solution est loin d'être semblable dans les deux cas.

Ce peuvent être d'abord des améliorations déterminées par la volonté *des deux parties contractantes*. Par exemple : je donne telle terre à telle personne en bail à ferme, en stipulant dans le contrat qu'elle exécutera tel ou tel travail d'amélioration dont je lui compterai ensuite la valeur en fin de bail. Ce n'est pas là le cas envisagé : il y a accord des parties, le fermier reste toujours dans une situation dépendante, sous le rapport des améliorations. Au lieu de stipuler que le fermier accomplirait ce travail en faisant l'avance de l'argent nécessaire, et sous réserve de remboursement en fin de bail, j'aurais pu tout aussi bien faire moi-même les frais. Dans toutes ces hypothèses, la position dépendante du fermier, qui ne reçoit pas de droit spécial, lui interdit toute initiative qui dépasserait les termes du contrat, et n'est par conséquent pas faite pour donner une solution au problème social. Ce qu'on veut indiquer, quand on parle d'un droit du fermier, à une indemnité pour les améliorations effectuées sur le fonds loué, c'est un droit personnel, résidant dans la personne du fermier en tant que fermier, et qui apparaît en définitive comme une limitation apportée au droit de propriété.

C'est la seconde interprétation du mot « améliorations », à laquelle nous arrivons maintenant. On peut

vraiment parler de droit à une indemnité, lorsque la loi indique d'une manière générale qu'une telle indemnité existera, sans assujettir le fermier à aucun contrôle, le laisse libre d'agir comme un fermier ordinaire, en lui assurant seulement la possibilité de recevoir le prix de son travail.

Un tel système est difficile à admettre. Assurément, dès l'abord, on voit quelle atteinte il porte au droit de propriété. Le louage ne serait plus une « simple vente de l'usage », ce serait quelque chose de plus, un démembrement du droit de propriété. Le propriétaire abandonnerait, lorsqu'il louerait sa terre, le droit qui lui appartient, qui est l'une des prérogatives essentielles de sa propriété, de déterminer à son gré la mise en valeur de ce fonds. Du fait qu'il passe un contrat de louage, il donne naissance à un droit étranger au sien, qui s'élève vis-à-vis de lui, et bientôt contre lui, et qui lui fait front. Quant au contrat de louage, il change de caractère juridique. Il donne naissance dans la personne du fermier, à un droit qui ressemble beaucoup à un droit réel ; il s'apparente alors très nettement au contrat d'emphytéose, et l'on sait les résultats économiquement peu encourageants, dans un pays arrivé à un degré avancé de mise en valeur, que le contrat d'emphytéose peut donner. Si l'on ne va pas jusqu'à donner un véritable droit réel au fermier, on lui donne tout au moins, certains projets de loi le disent expressément, un droit de privilège, comme le propriétaire en a un. Il y a là une source de conflits dangereux, et en tout cas, une dualité de droits sur le fonds qui est peu souhaitable pour une bonne mise en valeur.

Toutes ces difficultés proviennent de l'indétermina-

tion dans laquelle on se trouve sur l'étendue du droit qui appartient au fermier et au propriétaire. Remarquons que cette incertitude est très fréquente dès que l'on veut raisonner uniquement sur un problème économique, sans faire intervenir le problème juridique qui lui est intimement lié. Aussi certains auteurs se sont-ils efforcés de déterminer ce qu'il faut entendre par « améliorations ». En France, M. Deloffre (1) déclare qu'il faut en cette matière tenir compte de deux règles d'équité : l'une enseignant qu'il n'est permis à personne de s'enrichir aux dépens d'autrui, l'autre, qui ne permet pas à un simple détenteur d'imposer au propriétaire d'un terrain des frais que celui-ci n'a pas pu prévoir, qu'il n'aurait peut-être pas voulu engager et pour le remboursement desquels il sera quelquefois obligé de vendre l'immeuble qu'il aurait voulu conserver. C'est que l'importante question pratique en cette matière est de savoir comment se fera le remboursement de la plus-value. Un propriétaire qui passe pour être très riche parce qu'il possède un patrimoine foncier important et qui l'est en effet du point de vue de la valeur absolue, n'a pas, bien souvent, des disponibilités en argent liquide qui lui permettent de payer du jour au lendemain. A la question juridique de la détermination des améliorations à autoriser, s'ajoute dès lors la question économique de savoir comment on payera, de réglementer des travaux en sorte que les paiements ne

(1) Deloffre, *Indemnité de plus value au fermier sortant* (Paris, 1899). Consulter sur le même sujet, Boutal, *Essai sur l'indemnité de plus-value au fermier sortant*, thèse droit, Paris, 1923.

dépassent pas les disponibilités. Au point de vue social, enfin, il est indispensable qu'on évite de maintenir des relations d'intérêt pendant un temps trop long entre le propriétaire et le fermier sortant.

Une première solution a été cherchée dans la distinction entre les *améliorations foncières* et les *améliorations agraires*. Les premières seraient autorisées ou accomplies par le seul propriétaire, les secondes pourraient être poursuivies par le seul cultivateur, agissant sans autorisation, et sous condition d'une indemnité pour plus-value à la fin du bail. C'est une vieille distinction, empruntée à la doctrine des physiocrates, qui séduit l'esprit par sa simplicité et sa rigueur logique. Seulement est-elle bien utile ? Les deux choses ne semblent pas pouvoir être séparées ; prenons un exemple (1) : les améliorations foncières étant réservées au propriétaire, celles agricoles autorisées pour le cultivateur, si l'on imagine que celui-ci transforme une grande partie des terres en pâturages afin d'augmenter le nombre des bestiaux, la terre y gagne en fertilité et ce sont là des améliorations agraires dont il convient de tenir compte au fermier. Mais ces améliorations ne sont pas susceptibles de se réaliser, si l'on n'autorise pas en même temps la construction d'étables, de hangars pour les foins, améliorations foncières que le propriétaire est le seul à pouvoir faire. Par conséquent, la volonté arbitraire de celui-ci peut empêcher les améliorations agraires du cultivateur. Et puis comment distinguer dans certains cas, si l'on se trouve dans la première ou dans la seconde des deux hypothèses ? Des plantations de

(1) Voy. Serpieri, *op. cit.*, p. 25.

longue durée (vignes, arbres fruitiers...) seront-elles des améliorations agraires ou foncières ? Il y a là une difficulté pratique très grande, source de nombreuses contestations, et dangereuse pour la paix sociale. Par suite, bien que séduisante en théorie, la distinction proposée ne peut pas servir.

La vérité est que chacun suivant ses opinions, ou plutôt ses sentiments particuliers, semble donner aux mots une valeur propre et qu'on ne s'entend pas, comme il arrive souvent, parce qu'on ne parle pas la même langue. Nous en trouvons un exemple frappant dans une autre opinion qui a été présentée par G. Venezian (1). Ce savant auteur, dont la formation était plus juridique qu'économique, ne pouvait manquer, de ce fait, de présenter une théorie assez restrictive du droit du fermier. Le criterium juridique qu'il présente est plus certain que le criterium purement économique précédent. Il part de cette constatation que le louage est une vente de l'usage de la chose louée, non un abandon du droit de propriété. Si l'activité du fermier, tout en restant dans les limites de ce droit à l'usage de la chose, améliore les terres louées, et surtout si le fermier a accompli des sacrifices patrimoniaux importants dans les limites de ce droit à l'usage, il devra être indemnisé. Il faut donc distinguer d'une part le cas où le fermier emploie son activité productive en conservant au fonds la destination spécifique économique qui lui a

(1) Venezian, *Opere Giuridiche*, vol. 1 (Rome 1919). L'œuvre citée date de 1911 et est intitulée : « *La questione sul diritto del affittuario a compenso per le migliorie eseguite sul fondo durante la locazione.* »

été imposée par le propriétaire et le cas où les améliorations qu'il a accomplies sortent de ces limites. Seules les premières feront l'objet, obligatoirement, d'une indemnité de plus-value. Encore faut-il cependant préciser ce que c'est que l'usage d'un fonds, puisque, en fin de compte, c'est sur cette notion que repose la distinction entre ce qui est permis au cultivateur et ce qui ne l'est pas. D'autres l'ont cherché, et l'on va indiquer les résultats auxquels ils sont parvenus. Mais il faut remarquer que, partant du louage en lui-même, et non pas de je ne sais quel droit général du cultivateur, — peut-être celui que Stuart Mill indiquait dans sa brève formule : « Le propriétaire de la terre est celui qui l'améliore » —, Venezian a placé le problème dans son véritable domaine pratique. Il faut résolument écarter les conceptions plus ou moins nébuleuses d'une idéologie toute théorique. Seulement la question se présentera alors de savoir si tout cela répond bien au but que l'on cherche à atteindre dans les mouvements sociaux, et il sera peut-être possible, grâce à ces constatations, de déduire en partie quel est ce but.

Pour déterminer le droit à l'usage qui appartient au fermier, il faut donc déterminer l'usage. Son but est d'être un élément de production, mais de quelle production ? Et ici les notions économiques reprennent le dessus. Il n'entre dans l'esprit de personne de défendre la production, quelle qu'elle soit, imposée par le propriétaire, peut-être par son caprice ou par sa négligence. Du moment qu'il y a contrat, il y a deux personnes en présence et chacun, dans la sphère des droits qu'il retire du contrat, est libre d'agir à sa guise. Quant à l'usage du fonds le fermier est donc libre ; mais quand il s'agira

d'apprécier cet usage en lui-même, vis-à-vis du propriétaire pour déterminer éventuellement l'indemnité qui revient au fermier à raison de la plus-value, on ne pourra pas s'attacher exclusivement à la conception que le fermier a pu avoir de ses droits, il faut une formule qui dépasse sa personnalité et ait un caractère général. On ne trouve alors que celle de l'usage normal ou ordinaire du fonds, par rapport à la moyenne des connaissances agricoles de l'époque et en conformité avec les notions qu'on en peut avoir dans le pays.

Telle est la formule à laquelle on arrive; caractère de normalité des améliorations effectuées. C'est bien peu de chose, tant au point de vue économique qu'au point de vue juridique. Au point de vue économique d'abord, c'était en vue d'améliorer la production qu'on cherchait à imposer au propriétaire l'indemnité due au fermier sortant pour plus-value. Mais cela suppose que le fermier a fait progresser la culture; et le caractère de normalité des travaux effectués par le fermier, n'est-il pas contraire à tout progrès, puisque ce caractère devra s'apprécier suivant la région? Au point de vue juridique, on n'a pas encore résolu par là le plus gros problème, le vrai problème pratique : comment fera-t-on l'appréciation de la valeur, tant des améliorations réalisées, que de celle du fonds, sur la base de ce criterium de normalité? La formule proposée a l'air de sauvegarder tous les intérêts en présence, mais au fond, elle ne résoud rien; il faudra avoir recours à des expertises délicates, de caractère technique, coûteuses, et dont les minces résultats ne compenseront pas les grands espoirs qu'elles auront fait naître. Il y a une tendance générale dont il faut tenir compte, en effet,

et qu'il faut éviter d'introduire comme facteur dans les problèmes sociaux déjà suffisamment complexes : c'est qu'on est toujours porté à surestimer ce qu'on donne et à sous-estimer ce qu'on reçoit. La tendance est encore plus affirmée quand ce qu'on donne, c'est son propre travail. Tant que l'on ne verra dans l'indemnité au fermier sortant qu'une équitable compensation du travail fourni, le résultat financier de cette indemnité, aux mains du fermier sera si peu de chose qu'il lui semblera toujours qu'elle est hors de proportion avec la somme de labeur dépensée. C'est pour cette raison, afin de prendre un exemple connu, que l'on a interdit les règlements de compte entre l'usufruitier et le propriétaire. Les avantages de Justice individuelle qu'on en pourrait attendre, ne balanceraient pas, tant s'en faut, les inconvénients au point de vue social. Mais est-ce bien, à un si petit résultat que l'on voulait arriver ? Il semble que non ; et que les économistes qui sont les partisans de ce système aient pensé que l'indemnité serait toujours importante ; il apparaît aussi qu'on a eu en vue de permettre à l'agriculteur de se comporter comme un maître sur la chose louée, et il faut reconnaître que le but n'est pas atteint. Au fond, il y a un malentendu à la base de toute cette discussion. Le point de vue économique diffère du point de vue social. On a dit et répété que la propriété n'est pas une conception économique ; la preuve en est fournie par cet exemple. Au point de vue économique, s'agissant de production, on ne considère que le producteur, qu'il soit ou non propriétaire et c'est lui qu'on veut protéger. Au point de vue social, on doit considérer les conditions dans lesquelles ce producteur a pu être autorisé

à occuper la place qu'il détient dans la société; et s'il fallait choisir entre les deux opinions, il semble que la plus vraie soit celle qui part d'un point de vue social. Ce n'est que par abstraction qu'on est arrivé à dégager la notion du producteur, et l'homme vivant n'est pas cela et rien que cela. Il y a là une erreur, dont les conséquences peuvent être fort graves. Heureusement, sur le point particulier de l'indemnité due au fermier sortant pour plus value donnée au fonds, il semble que la question n'ait pas eu encore une extension dangereuse. De nombreux projets de loi l'ont admise, des économistes s'en sont occupés, mais la foule a compris que sa solution ne pouvait être que modérée, moyenne, et ne s'est guère passionnée pour elle. Qu'on l'ait étudiée particulièrement en Italie, cela n'a rien d'étonnant; elle est comme une de ces réclamations continues, parce que apparemment équitables, que l'on présente avec les meilleures intentions du monde, surtout dans un pays où manquent plus les capitaux que le travail et la main-d'œuvre, et où elle paraît devoir favoriser, par une plus grande et plus juste rémunération du travail, l'accumulation de capitaux, fruits de l'épargne.

A côté de cette modification au contrat, il en est d'autres qui ont été réclamées. Dans toute l'Italie, le bail à ferme et le métayage se pratiquent dans les mêmes régions, influant ainsi normalement les uns sur les autres. Or le métayage est un contrat dans lequel la personne du travailleur est prise en considération beaucoup plus que dans le bail à ferme, en ce sens qu'il existe normalement dans le métayage, quelques obligations personnelles du fermier. Il y a eu en quelque

sorte une transfusion de cette conception dans le bail à ferme et souvent on rencontre des baux dans lesquels, à côté du fermage en argent qui est l'obligation principale du fermier, on trouve des obligations en nature et des prestations personnelles imposées au fermier à titre accessoire (1). Ainsi il peut se faire que le prix de la ferme devienne excessivement élevé, presque lésionnaire (2). L'influence de la loi de l'offre et de la demande, rendue plus active par la pression démographique intense qui est la marque caractéristique de l'Italie, se fait sentir ici. C'est une question qu'on retrouvera à propos du contrat de métayage.

Par ailleurs, le Code civil italien, inspiré du nôtre, prévoit que le fermier peut obtenir la réduction du prix de ferme au cas où il aurait subi une diminution importante de récolte par suite d'événement exceptionnel. C'est là une mesure d'équité. Mais le Code n'impose pas la solution qu'il présente, on peut y déroger par une clause expresse. Aussi les contrats de bail à ferme ne manquent-ils jamais de déroger aux règles du Code, et la clause dérogatoire est en quelque sorte devenue une clause de style. Il y a là encore une lésion des intérêts du fermier, car la charge est lourde pour lui, de ces risques qu'il va courir. Comment peut-on arriver à porter remède à cette situation ? On est tenté de penser que la

(1) Le principe juridique de liberté des conventions suffit à l'expliquer. Mais rien ne montre mieux la force de l'usage en matière agraire, et que les catégories rationnelles ne sont pas les contrats vivants et réels.

(2) M. Gino Arias, *La questione meridionale*, t. 2, p. 63 en cite un exemple typique.

loi devrait transformer en règles impératives ce qui n'est, jusqu'ici, considéré que comme une règle interprétative de la volonté des parties. Cette prétention a souvent été avancée lors des troubles agraires récents. Mais c'est là une solution radicale et absolue qui n'aurait peut-être pas les effets recherchés. Il semble que le meilleur soit dans l'accord des parties. Comme cet accord ne peut être réalisé parfaitement que si les deux contractants sont dans une situation égale, il faut alors songer au contrat collectif. C'est effectivement ce qui s'est produit (1).

Tout ce qui précède vise le contrat de louage envisagé dans les relations entre le propriétaire et le cultivateur direct. A côté de ce contrat il existe aussi un louage, pour les grandes propriétés, passé entre le propriétaire et un locataire qui est une sorte d'entrepreneur, se chargeant de mettre en valeur par l'intermédiaire de sous-contrats de louage ou de métayage qu'il passe avec de petits cultivateurs. Il n'est pas besoin de dire que ce contrat se rapproche beaucoup plus d'un louage de services que d'un louage de choses. Il ne fait que compliquer encore la question sociale, en créant un échelon nouveau, un intermédiaire parfois gênant. Il existe surtout dans les provinces du Midi de l'Italie et en Sicile.

2° Le métayage (*Mezzadria, mezzeria, terzeria*).

Le contrat de métayage, appelé aussi chez nous le

(1) Voir *infra*, le chap. II de la présente partie.

bail à colonat partiaire, a suscité, en Italie (1) comme dans beaucoup d'autres pays, des espoirs nombreux et des critiques encore plus nombreuses. Certains y voient le seul bon système de location des terres (2), d'autres le considèrent comme le plus mauvais de tous. Et cependant ce contrat est particulièrement important pour le pays, car parmi tous les contrats agraires, il en est peu qui soient aussi répandus que celui-là. On parle de métayage dans l'Italie du Nord, qui est bien

(1) Le métayage est répandu surtout dans l'Italie du Nord, dans la Toscane et les Marches. Il en existe une forme spéciale dans les régions méridionales (Sicile surtout).

(2) Parmi les défenseurs du contrat de métayage, il faut citer Serpieri, qui écrit les lignes suivantes, qu'on ne peut manquer de citer ici : « Les colons représentent une des plus saines et admirables catégories de travailleurs de la terre. Quand je vois que le plus grand reproche qu'on leur fait est celui de travailler trop, — en ce monde d'aujourd'hui où l'on travaille si peu —, je m'écrie : « Bienheureuse cette faute ! » Quand je vois que les qualités de travail de ces gens qui aident un peu la Fortune, s'accompagnent de la capacité d'épargner et du désir d'investir ces épargnes dans un capital agricole qui leur permettra un jour d'acquérir, avec le bail à ferme, une autonomie et une indépendance plus grandes, — dans ce monde d'aujourd'hui où toutes les classes donnent le spectacle de leur redoutable incapacité à mettre un frein à leurs appétits de jouissances —, je ne sais qu'admirer. Et quand je vois enfin que ces vertus de travail et d'épargne, cet amour de la terre, ont leur naturelle et dernière expression dans le désir de posséder cette terre, je pense qu'une seule chose est de notre devoir : faciliter le chemin à ces braves paysans, aplanir les obstacles (et ils sont nombreux) qui l'encombrent, rendre plus rémunérateurs leurs efforts par l'instruction technique et toutes les formes possibles de la coopération ». Ces lignes sont extraites de Serpieri, *Nuovi orientamenti nei rapporti fra conduttori e lavoratori della terra* (Riv. di dir. agrario 1922, p. 161).

cultivée et riche, dans la Toscane, qui ne le cède en rien à la première, et on en parle encore dans la Sicile, au milieu de ces *latifundia* qui font le désespoir des économistes. Cela indique qu'il ne faut pas trop donner aux mots un sens absolu. Il faut considérer ce qui est de l'essence même du contrat de métayage, et ce qui le différencie des autres. *A priori*, pour qui connaît l'état général de l'Italie, que ses meilleurs auteurs nous présentent comme un pays « riche de bras, mais pauvre de capitaux (1), il semble que le contrat de métayage soit parmi tous les contrats de mise en valeur du sol, celui qui répond le mieux à l'état du pays : avec lui il n'est pas nécessaire que le cultivateur possède les avances en capitaux nécessaires à un véritable fermier, il ne faut que la volonté et la force physique nécessaires pour cultiver la terre. Dans les pays de l'Italie du Nord, plus riches, les métayers ont déjà quelques capitaux ; aussi, bien souvent, le contrat de métayage n'est-il pas absolument pur, et se mélange-t-il de clauses qui l'apparentent étroitement au bail à ferme (provinces de Milan, de Côme, de Brescia...). Dans les pays du Midi et surtout en Sicile, où se trouvent, dans certaines parties, les terres les plus déshéritées de l'Italie toute entière, le contrat de métayage s'apparente souvent à un pur et simple contrat de travail, il y a ainsi toute une série de différences, dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer ici. La forme, la plus simple et la plus parfaite du métayage, doit être cherchée dans les régions de l'Italie centrale, surtout en Toscane, où

(1) L'expression est de l'économiste Ghino Valenti.

la *mezzeria* est une sorte de contrat agraire national. C'est en Toscane qu'il faut surtout étudier le métayage; les contrats des pays du Midi qui portent ce nom sont absolument liés à l'organisation économique et sociale des « *latifundia* », et ils méritent une place à part (1).

Au point de vue des parties, le contrat est toujours le même, dans tous les cas : Que le terrain à mettre en valeur soit de dimensions restreintes, ou qu'il s'agisse au contraire d'une vaste exploitation, le métayage consiste essentiellement en un contrat dans lequel le propriétaire apporte la terre et les moyens de la travailler (au moins en très grande partie) et fournit les semences; le métayer, lui, apporte son travail et souvent celui de sa famille, parfois quelques instruments ou animaux. A la récolte, le produit est divisé entre eux suivant les règles convenues, ou, en l'absence de conventions, par moitié. Il y a donc, les termes que nous venons d'employer pour indiquer le mécanisme de ce contrat le montrent bien, comme une société, une association de ces deux personnes, le propriétaire et le métayer. C'est dans cette idée fondamentale qu'il faut chercher la raison de beaucoup des louanges adressées à ce contrat, et de la plus grave des critiques qu'on lui a faites. Tous

(1) V. dans Gino Arias, *La questione meridionale*, t. II, p. 5 et suivantes, des indications intéressantes sur le contrat de métayage dans le Basilicate, et ses conséquences économiques et sociales défavorables. En général, le métayage en Italie paraît pousser à la culture « désordonnée » des céréales, ce qui est d'un pauvre revenu, et conduit au déboisement des terrains. Le colon cherche à retirer de la terre tout ce qui lui est nécessaire pour lui et sa famille. C'est ce que mettent particulièrement en valeur les adversaires du métayage.

ceux qui considèrent les choses d'un point de vue particulièrement social, sont des défenseurs du contrat de métayage. Ils déclarent que, par l'harmonie d'intérêts que réalise ce contrat, on met fin à l'irritante question sociale. C'est une idée qui peut se défendre. Cependant on doit à la vérité de dire que là même où le métayage existe, les mouvements agraires se sont produits, et qu'ils n'ont pas eu moins de violence qu'ailleurs. N'est-ce pas en Toscane que certains des faits rappelés au début de la présente étude se sont déroulés récemment ? et les métayers n'étaient-ils pas des premiers pour réclamer l'occupation des terres ou la révision des contrats agraires ? Il y a donc dans ce contrat des causes de mécontentement comme dans les autres, et cela prouve que l'harmonie d'intérêts n'est pas quelquefois suffisante pour faire régner la paix sociale. Pour ceux au contraire qui veulent voir les choses d'un point de vue purement économique, il y a dans le métayage une espèce de contrat complexe, à égale distance de deux formes simples : le contrat de travail pur et simple et le bail à ferme. Le colonat partiaire apparaît comme un reste des anciennes formes de mise en valeur des terres, comme un « résidu » qui va en se restreignant de plus en plus, car il nécessite en général le fractionnement des terres, leur petite étendue proportionnée au travail que peuvent fournir dans une année les forces d'un homme, ou d'un très petit nombre de travailleurs. Or, dit-on alors, les exploitations d'avenir sont celles qui ont de vastes dimensions, même en agriculture, parce que les frais généraux y sont moindres.

Remarquons tout de suite que cette dernière affirmation est dangereuse par sa généralité ; elle provient

d'un excès de systématisation et de généralisation. En agriculture, le point de vue économique pur ne peut pas suffire, et à ce titre l'affirmation précédente nous paraît excessive. Si, en effet, dans l'industrie, pour des raisons techniques, les grandes exploitations ont pu et ont dû se constituer, il n'en va pas de même, dès l'abord, pour l'agriculture. L'expérience des faits le montre ; et contre les faits les théories ne sauraient prévaloir. L'explication en est simple : l'agriculture est soumise par sa nature à deux conditions spéciales qu'ignore la grande industrie : il est d'abord souvent impossible ou, en tout cas, très difficile, d'utiliser partout le moteur inanimé. De nos jours encore, les moteurs n'ont pas cette souplesse infinie qui est nécessaire en agriculture, ils ne servent normalement qu'à exécuter un seul travail, et le revenu de la terre n'est pas suffisant pour permettre, même dans une très grande exploitation des immobilisations importantes en machines et matériel, lesquelles ne pourraient être amorties qu'à très longue échéance. Ensuite, dans l'agriculture il est impossible de surveiller le rendement des travailleurs comme dans l'industrie. Il faut attendre de longs mois pour juger de l'efficacité du travail fourni, et d'autre part sur un vaste espace, les travaux doivent se faire pratiquement sans surveillance. Aussi ne saurait-on admettre les critiques qu'on adresse au point de vue économique au métayage. La petite ou très moyenne exploitation agricole est une nécessité, et le métayage permet de la réaliser d'une manière très convenable.

En somme, pour longtemps encore le métayage est un fait de la plus haute importance sociale en Italie et à ce titre il mérite d'être bien connu. Qu'il ne soit pas

un régime définitif, on n'en saurait absolument pas douter. L'évolution actuelle des esprits dans tous les pays tend à toujours plus d'autonomie, de liberté des individus et les peuples latins individualistes sont en tête du mouvement. Or dans le métayage, il faut toujours que l'une des parties obéisse à l'autre ; c'est ainsi tout au moins que le contrat de métayage est conçu dans les pays italiens. Une société ne va d'ailleurs pas sans un chef, et ce chef, ici, c'est le propriétaire. Aussi la plus grande partie des réclamations présentées vise-t-elle la situation personnelle du métayer, en vue de la fixer, de la rendre indépendante. Nul doute que, par là, on altère gravement la nature même du contrat. Si, grâce à leur travail personnel et à leur épargne, les métayers s'enrichissent, ils pourront ensuite s'installer comme fermiers, et peut-être arriver plus tard à la petite propriété. Mais pour cela il faut que le contrat de métayage soit convenablement réglé et que, chacune des parties y trouvant désormais son bénéfice dans une situation normale, la société entre le propriétaire et le métayer vive en paix et non dans cet état d'hostilité sourde qui est, au point de vue de la production, pire qu'une guerre déclarée, parce qu'elle dure plus longtemps.

Deux formes principales du métayage, économiquement parlant, peuvent, on le sait, être distinguées dans le pays entier. Tantôt ce contrat est un moyen de mettre en valeur la terre divisée en petites exploitations ; tantôt c'est un contrat qui vise simplement à procurer la main-d'œuvre pour assurer la culture dans la grande propriété (*latifundia*) ; dans ce cas le nom

seul existe, la chose n'y est plus, M. Gino Arias appelle même ce genre de contrat un « simulacre de métayage » (1). De cette différence des conditions économiques résultent de nombreuses conséquences au point de vue social. Dans le premier cas, en effet, tout en restant soumis au propriétaire qui fournit les semences, le cultivateur est cependant attaché personnellement à sa terre, qu'il aime ; elle forme son domaine ; il sait ce qu'il faut lui demander et ce qu'elle peut produire. Dans le second cas, le soi-disant métayer n'est pas autre chose qu'un salarié payé en nature, à raison d'une part du produit, mais il ne se fixe pas sur le sol, car la culture de celui-ci est réglée par les besoins supérieurs de l'exploitation. Les terres ne peuvent être, dans la grande culture extensive, traitées par des engrais comme dans la culture intensive, on est obligé de procéder à une rotation incessante. Le colon partiaire, alors, comme l'ancien colon du Haut-Moyen-Age, voit son sort lié à celui de la terre, en ce sens qu'il est appelé à appliquer son travail sur telle ou telle parcelle, suivant les nécessités de l'exploitation, et qu'il ne peut pas fixer sa demeure sur un endroit déterminé de ce sol. C'est là le plus mauvais état économique que l'on puisse trouver, considéré au point de vue social, car il méconnaît délibérément tout ce que le concept de la petite propriété, (vers lequel au contraire s'acheminent les autres formes : louage, emphytéose, métayage ordinaire) contient de notions morales et de faits humains.

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 5. Beaucoup des caractères des contrats féodaux s'y retrouvent.

La critique adressée au contrat de soi-disant métayage qui a cours dans les provinces à *latifundia*, est tellement grave qu'on comprend qu'elle suffit toute seule à expliquer le malaise résultant dans ces régions de cette mauvaise organisation du contrat agraire en vigueur. Sans doute ce contrat est dominé par des conditions économiques, ce n'est qu'avec le changement de ces conditions de milieu (sens large) qu'il pourra se modifier, mais en lui-même tel qu'il se présente à nous, il ne peut être défendu et il faut reconnaître le bien-fondé de ces critiques.

Quant au métayage véritable, il a fait l'objet, lui aussi, d'un certain nombre de critiques très vives au cours de ces dernières années. On ne peut entrer dans le détail à ce sujet, mais le relevé des tendances générales des esprits suffira. On verra par là quels étaient les abus auxquels ce contrat avait pu donner lieu et comment les modifications de ces abus peuvent apporter leur contribution à la solution de la question sociale.

Deux tendances assez nettes sont marquées dans les réclamations présentées (1) :

1° La première a pour but de faire mieux déterminer, de fixer d'une manière plus précise les conditions du contrat.

2° La seconde est d'augmenter le revenu de la famille du colon, même au détriment de l'égalité qui doit exister entre les contractants.

Beaucoup des points qui seront indiqués sont d'ailleurs communs avec tous les autres contrats agraires,

(1) Serpieri, *op. cit.*, p. 98 et suiv.

mais comme c'est dans le métayage qu'ils se sont manifestés le plus nettement, soit que le régime de celui-ci ait comporté plus de défauts réels, soit plutôt que la plus grande diffusion de ce contrat explique un plus grand nombre de réclamations, il a semblé que c'est à propos du métayage qu'il était préférable d'exposer cette question. Remarquons encore une fois, à titre général, que le métayage, et encore moins le bail à ferme, n'auraient dû, dans ces dernières années, donner lieu à des protestations spéciales, car les cultivateurs n'ont pas eu à souffrir de l'augmentation des prix, conséquence de la dépréciation monétaire, puisque leurs revenus consistent en denrées et non en argent. Ils en ont au contraire profité.

La première réclamation élevée par les colons est que le contrat soit rédigé par écrit. C'est une vieille réclamation, à laquelle le projet de loi de 1903 sur les contrats agraires donnait déjà satisfaction (1). On a reproché à ce projet de présenter des conditions très complexes pour cette rédaction par écrit. Il fallait, au cas, encore fréquent en Italie, où l'un des contractants ne savait pas écrire et signer, l'intervention d'un officier public et cela augmente les frais. On n'admettait, en place de la signature, la simple croix dessinée par le contractant illettré, que si le contrat n'excédait pas un certain taux à l'année. Cette mesure n'est cependant pas autre chose qu'une disposition tendant à protéger le contractant. On ne voit pas comment elle pourrait

(1) Voy. Coletti. *I contratti agrari*, op. cit., art. 15, pages 160 et suiv.

être supprimée ; il est d'autre part difficile d'admettre une exemption totale des droits dus aux officiers publics, ceux-ci rendent un service qui mérite rémunération, au même titre que le service du métayer mérite la sienne. Il est vrai que cette difficulté s'atténuera avec le développement de l'instruction ; mais elle est encore grande. Au dernier recensement (1911) dont les chiffres ont été présentés dans les annuaires de statistique, il y avait en Italie plus de 16 millions d'illettrés, soit 42, 8 0/0 d'hommes et 50, 5 0/0 de femmes, par rapport à la population totale. Ce nombre élevé des illettrés est aussi un obstacle à l'application parfaite de certaines règles de loi visant le contrat de métayage : la loi italienne a prévu que, dans ce contrat où le caractère d'une petite société prédomine, les rapports pécuniaires des parties devaient être particulièrement tenus à jour, et elle exige la tenue d'un livre de comptes par le propriétaire comme par le métayer. Cette mesure a pour but de rendre la preuve plus facile en cas de contestation. Mais il en est ici comme en matière de commerce, il faut que le livre soit bien tenu, et l'illettré ne peut pas le faire. Il serait cependant difficile d'admettre que, l'impossibilité provenant de cette sorte de faute de sa part, ce soit l'autre partie qui doive en être responsable. C'est cependant à cela qu'aboutissaient quelques-unes des réclamations déraisonnables des paysans.

Il y a ensuite toute la question des obligations naissant du contrat. En quoi consistent-elles pour chacune des parties en présence ? En général, on peut dire que dans ce contrat, comme dans toutes les formes de société, il faut qu'il y ait participation de chacun aux frais et participation de chacun aux bénéfices. Il faut

donc un partage du produit et un partage des dépenses. C'est à ce sujet que nous allons voir entrer en jeu la seconde idée indiquée précédemment. Tout irait en effet très bien si chacune des deux catégories en présence pouvait être assimilée à l'autre. Mais comment évaluer sur une même échelle l'apport que fait le propriétaire de sa propriété et de ses capitaux et celui que fait le travailleur de son travail ? Autrefois on les considérait comme à peu près égaux ; aujourd'hui les travailleurs particulièrement tendent à faire prévaloir leur situation sur celle du propriétaire. Et cela se marque au point de vue des dépenses nouvelles que la coutume antique ne connaissait pas : frais d'engrais, frais de machines agricoles, frais des traitements anti-cryptogamiques des vignes. Dans une réunion de paysans, où on discutait les conditions d'un contrat-type de métayage, l'un d'eux n'a-t-il pas dit à un propriétaire qui parlait de la question des engrais : « En voilà assez avec ces fameux engrais dont on nous berne depuis si longtemps, et qui ne servent à rien ! S'ils améliorent la terre, que le propriétaire les paye ; pour nous, nous le refusons (1) ». Mais un exemple encore plus typique est fourni par les frais des traitements anti-cryptogamiques ; pour ceux-ci les métayers ont souvent prétendu mettre à la charge entière des propriétaires les frais d'achat du soufre et du sulfate de cuivre nécessaires pour traiter les vignes. Cependant sans ces traitements, ils n'auraient pas récolté un seul hectolitre de vin. Ils en ont donc très certainement profité, ils doivent prendre leur part des

(1) Benassi, *Le affitanze collettive* (Turin, 1920) p. 67 et 68.

frais. Assurément la coutume ancienne ne connaissait pas ces dépenses, mais ce n'est pas une raison pour les imposer aux propriétaires, alors qu'elles ne protègent pas seulement les intérêts du propriétaire, mais ceux de tous les cultivateurs. Les propriétaires ont résisté à juste titre à ces prétentions exorbitantes. Pour qu'un contrat de métayage soit sain et valable, il ne doit pas se transformer en un moyen d'oppression de l'une des parties envers l'autre, en quelque sens que ce soit. Il faut absolument que chacun contribue à la production par ses propres moyens, et chacun, retirant sa part du produit doit contribuer à toutes les dépenses qui l'ont fait venir.

Le métayer a l'obligation de consacrer son temps à la culture de la propriété qui lui est confiée. Cela est évident, mais encore faut-il le signaler, parce que cette question est en rapport avec celle de l'emploi d'une main-d'œuvre salariée. Si celle-ci est utilisée, qui doit, en effet, la payer ? En principe, le métayer doit trouver dans ses forces personnelles et celles des membres de sa famille de quoi mettre en valeur la propriété. D'ailleurs c'est la condition même du métayage : le propriétaire fournit la terre et les capitaux, le métayer fournit le travail. Fournisseur de travail, s'il ne peut tout faire par lui-même, et qu'il soit obligé d'avoir recours à un travail auxiliaire, c'est à lui de payer celui-ci. Pour des raisons d'humanité on a admis cependant quelquefois, surtout au moment des récoltes, une participation du propriétaire, mais c'est là une entorse donnée aux véritables conditions du contrat et qui déforme celui-ci. Bien entendu les parties sont libres de décider à leur volonté ce qu'il y aura lieu de faire, mais le principe

doit être conservé, en l'absence de stipulation expresse. Dans certains cas n'en est-on pas arrivé à voir le métayer aller au dehors se louer comme salarié, tandis que le propriétaire payait les ouvriers qui le remplaçaient. Ces cas sont assez rares, mais ils sont symptomatiques.

Pour la même raison, il semble que les lois sur la limitation de la journée de travail ne peuvent être invoquées par les métayers, car elles ne s'appliquent pas à ceux qui travaillent pour leur propre compte.

Enfin le partage des produits est fait le plus souvent à moitié; il est quelquefois de $1/3$ au colon, $2/3$ au propriétaire (particulièrement dans le bail à cheptel). Il est certain que le partage à moitié représente, comme le dit M. Serpieri (1) « une curieuse suggestion de Justice parfaite ». En principe il est avantageux que tous les produits soient partagés sur les mêmes bases : cela évite des comptes souvent difficiles et de nombreuses contestations. Mais ce n'est pas tout à fait ce que demandaient certains paysans. Pour nombre de produits, ceux surtout dont les prix avaient augmenté fortement par suite de la hausse générale (notamment le lait), ils réclamaient, outre la mise à la charge du propriétaire d'une part de certaines dépenses supérieure à la moitié, le partage du produit suivant d'autres proportions, par exemple : $1/3$ au propriétaire, et $2/3$ au colon. On voit bien par là cet effort vers la « valorisation », du travail, qui est l'un des phénomènes les plus curieux de l'époque moderne, et qui a marqué tout par-

(1) *Studi sui contratti agrari*, op. cit., p. 102.

ticulièrement les réclamations paysannes lors des agitations agraires en Italie.

Enfin, une grave question, importante entre toutes à l'heure actuelle, est celle des impôts. Fréquemment les pactes de métayage portaient que les impôts fonciers seraient acquittés par les colons. De nombreuses protestations se sont élevées, surtout avec l'augmentation des impôts durant les années qui ont suivi la guerre. Beaucoup de controverses entre auteurs n'avaient abouti qu'à maintenir sinon à fortifier les opinions de chacun. Le décret du 24 novembre 1919, qui réorganise le régime des impôts directs a mis fin aux discussions. Son article 29 porte que seront nulles les conventions, contraires au décret, qui mettraient à la charge d'une personne autre que celle fixée par la loi le paiement des impôts. L'impôt foncier est supprimé; mais d'après l'article 5 de ce même texte, le propriétaire paye sur sa part du produit, dans le cas d'un contrat de métayage, l'impôt sur le « revenu des capitaux investis dans les terrains et cultures ». Le colon, au contraire, ne paye sur sa part que l'impôt sur le « revenu du travail », et son taux d'imposition est bien moins élevé.

Ainsi il faut toujours en revenir au principe et maintenir l'égalité entre chaque partie, malgré les empiètements que l'autre est tentée de faire. Jusqu'à maintenant nous avons vu les tendances exagérées des métayers, mais il y en a quelques-unes, en aussi grand nombre peut-être, chez le propriétaire. Celles-ci s'expliquent par le fait de la situation privilégiée qui est celle du propriétaire : à raison de la pression démographique élevée, il est assuré de trouver toujours plus de méta-

yers qu'il n'en désire. Sur le marché des contrats, la loi de l'offre et de la demande le favorise ; aussi a-t-il souvent réussi, plus d'ailleurs par la force de la coutume que par sa propre volonté, à imposer des obligations accessoires quelquefois très lourdes aux paysans. Ceux-ci protestent de plus en plus contre ces obligations accessoires et elles furent un des griefs les plus invoqués lors des récentes agitations autour des contrats agraires. Elles sont cependant expliquées par leur origine historique : elles datent d'une époque où le régime juridique du contrat, bien que formellement défini par la coutume, présentait un certain caractère patriarcal qui en adoucissait les angles les plus vifs. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le colon veut sa liberté entière, obéissant en cela obscurément au développement des idées dans le monde ; il entend ne plus rien donner au delà de ce qu'il estime comme légitime. Très souvent, surtout dans le métayage sicilien, et aussi, bien qu'à un moindre degré, dans le métayage toscan (1), le métayer doit fournir au propriétaire un certain nombre de services personnels : transports gratuits pour le compte du propriétaire, chevaux à sa disposition ; ou bien un certain nombre de prestations en nature qui s'ajoutent gratuitement au partage des produits, telles que des fournitures de volailles, d'œufs, et généralement des produits de la ferme ; enfin il y a souvent des restrictions précises, portées au pacte, sur le nombre d'animaux qu'il peut élever dans sa basse-cour et dans sa porcherie. Ces dernières restrictions se comprennent d'ailleurs et

(1) Ce sont là les deux formes-type, on le sait.

se légitiment facilement : le propriétaire a, par ce moyen préventif, empêché que le métayer ne se crée des besoins excessifs par rapport à ce qu'il peut normalement retirer de l'exploitation qui lui est confiée, et qu'il ne soit tenté d'épuiser les terres en exagérant leur rendement. Pour les autres obligations accessoires indiquées, il est certain qu'elles sortent du cadre des obligations naissant directement d'un contrat de métayage, elles doivent être considérées comme adjointes à celui-ci à raison du principe de liberté des conventions. Il est difficile de penser réformer les abus par une loi (1), car ce serait revenir à la conception périmée des contrats rigides et sans souplesse, qui s'harmoniseraient peut-être avec les conditions économiques d'aujourd'hui, mais qui demain seraient dépassés par elles. Mieux vaut une entente entre intéressés, c'est ce que nous verrons quand nous arriverons à l'examen des contrats collectifs dans l'agriculture.

Tel qu'il est, et surtout s'il est amélioré, comme on l'a montré, par une juste réglementation des droits et obligations des parties dans la petite société qu'il représente, le contrat de métayage est apparu justement à certains comme une solution au moins temporaire de la question sociale. Les partisans de la coopération en

(1) Encore faut-il remarquer que certains abus sont plus apparents que réels, et ne pas oublier que la question toute entière est dominée par le désir qu'ont les colons, étant donnés les hauts prix de certaines denrées, de les vendre pour leur compte, plutôt que de les donner aux propriétaires. Voir cependant certains abus réels, dans Gino Arias, *op. cit.* II, p. 62-64. Dans l'exemple donné les obligations accessoires forment un ensemble de 9 prestations toutes fort importantes.

font grand éloge ; il est évident qu'au point de vue sociologique, et en tenant compte de la tendance moderne à associer toujours plus étroitement les travailleurs aux intérêts de l'exploitation, le contrat de métayage apparaît, *a priori*, dans les conditions actuelles comme une forme presque parfaite. « Celui qui veut juger sans passion, dit un auteur, conviendra immédiatement que la *mezzadria* contient en elle le concept précis d'une élévation morale et sociale, laquelle peut-être est cherchée en vain dans d'autres formes imaginées pour améliorer les conditions de l'ouvrier » (1).

Seulement, ces raisons évidentes, dont on doit « convenir immédiatement » ne sont pas des explications ; ce sont des sentiments et il est grave de faire appel à des sentiments, toujours fuyants et imprécis dans leurs contours, susceptibles d'avoir un jour à lutter contre des sentiments contraires. C'est qu'on oublie de dire que le contrat de métayage comporte, plus encore que les autres institutions humaines, un autre élément dont on ne parle jamais, mais dont la présence ou l'absence est heureusement ou douloureusement ressentie : il peut être à la fois le meilleur et le pire ; il est le meilleur s'il se traite entre personnes bien disposées, de bonne volonté et de bonne foi, sinon, il conduit à la pire des institutions. Toutes les réformes souhaitables qu'on a indiquées le rendront, certes, meilleur qu'il n'était : qu'on protège l'ouvrier agricole par une garantie de ses droits, qu'on protège aussi le propriétaire dans ses intérêts. Il faut encore et nécessairement une condi-

(1) Voy. P. Benassi, *Le affittanze collettive*, op. cit., p. 15.

tion morale, de chaque côté. Le propriétaire doit avoir une compréhension plus complète de son rôle ; la loi italienne lui donne expressément la direction technique et économique de l'exploitation, il faut qu'il soit à la hauteur de celle-ci, ce qui implique avant tout qu'il ne s'en désintéresse pas. Cela condamne tout absentéisme, ce mal dont le pays souffre dans certaines régions.

Mais il est permis de douter, malgré cela, qu'il y ait, si les esprits ne changent pas, un grand avenir pour ce contrat : tout lien paraît une charge, toute obligation une entrave, quand l'esprit de conciliation et d'harmonie a disparu. C'est seulement avec cet esprit qu'on arrive à un résultat utile. Puisque dans le métayage, il y a une véritable petite société qui s'établit entre le propriétaire et le métayer, il y faut avant tout cet « *affectus societatis* » qui est une des conditions d'existence de toute société. Cela, aucune loi ne peut le faire naître, c'est aux hommes de le créer et de la conserver. Et dans cet ordre d'idées, il paraît bien que les agitations agraires, entretenues par les meneurs des organisations socialistes, soient tout ce qui pouvait arriver de pire pour l'institution. Dans ces périodes de pur dynamisme, où chacun voit sa situation ébranlée et aspire à un changement, où l'on ne parle plus que de ses droits en faisant abstraction des devoirs corrélatifs, on ne peut voir un terrain favorable au développement d'une institution qui exige la coopération, la paix et la concorde sociale.

3° *L'Emphytéose.*

On a fait beaucoup de bruit dans ces dernières années

autour de ce contrat. Comme il arrive parfois, en désespoir d'arriver à une solution satisfaisante avec les moyens juridiques nouveaux ou récents, on s'est retourné vers le passé, et l'on est allé chercher ces formes antiques qui servaient autrefois à la mise en valeur des terres incultes (1). On considérerait tout particulièrement comme avantageuse la stabilité qu'un pareil contrat donne aux relations entre propriétaires et cultivateurs ; la division du droit de propriété en deux domaines, le domaine utile et le domaine éminent, fait que le cultivateur, titulaire ici d'un droit réel, est indépendant, agit de sa propre volonté, sans être soumis à la volonté de son propriétaire. Malheureusement ce contrat a été imaginé pour s'adapter à des conditions dès maintenant périmées, il est l'œuvre surtout d'une civilisation disparue ou fort évoluée, et certaines des règles qu'il présentait n'ont pas été conservées par les lois modernes, parce qu'elles étaient contraires à leur esprit de liberté. Il n'est plus, actuellement, semblable à ce qu'il était lors de ses origines, et on peut s'attendre à voir les résultats qu'il peut fournir totalement différents de ceux qu'on espère. Il serait donc, tout au

(1) Sur l'emphytéose en Italie, le livre fondamental est celui de Simoncelli, *L'enfiteusi*, paru dans la grande collection de Pasquale Fiore. M. Simoncelli a consacré la plus grande partie de ses études à cette institution qu'il suit dans le droit comparé et dans l'histoire, comme dans les lois positives italiennes actuelles. Voy. aussi Valenti, *Studi di Politica agraria*, op. cit. (1914), l'article consacré à l'*Enfiteusi* (p. 101-144), et F. Luzzatto, *La rinascita e la riforma della enfiteusi* dans *Riv. di diritto agrario*, 1922, p. 9-21.

moins, nécessaire d'y apporter des modifications profondes.

En tant que contrat servant à mettre en valeur les terres en friche, le contrat d'emphytéose paraît à première vue être un contrat excellent. Il laisse toute liberté au colon, moyennant une faible redevance, de diriger l'exploitation à son gré ; il assure, au moins théoriquement, la mise en valeur, puisqu'il garantit une longue période de jouissance (1), sinon la perpétuité, au preneur ; il conserve enfin les droits du propriétaire.

Historiquement cependant, l'emphytéose n'a jamais eu pour but que la mise en valeur rudimentaire des terres incultes. Ce contrat a servi pour les immenses étendues en friche qui désolaient l'Empire romain, il a servi au Moyen-Age pour les biens d'Eglise. Comme l'emphytéose s'adresse à de pauvres cultivateurs, on n'en peut attendre de grands résultats ; d'autre part l'emphytéote n'est pas propriétaire, et il ne s'attache pas à la terre comme si elle lui appartenait réellement. Sans doute les économistes pourront démontrer facilement que posséder une terre pendant 99 ans est pratiquement la même chose que d'en être vraiment propriétaire puisque les statistiques indiquent que la terre change de propriétaire tous les 40 ans environ. Il y a dans la qualité de propriétaire une influence morale particulière qu'on ne peut dénier. C'est bien d'ailleurs ce qu'on

(2) Et c'est justement cette longue période qui manque dans les contrats de bail à ferme et de métayage, lesquels ne sont conclus normalement que pour une durée limitée et parfois très brève.

avait compris autrefois quand l'emphytéose était déclarée irrachetable ; alors vraiment il y avait un droit perpétuel différent de la propriété, mais auquel on pouvait s'attacher. Le Code civil italien a supprimé cette condition qu'on a estimé être contraire à la nécessité d'une liberté des échanges qui est la condition primordiale. Mais dès lors le droit de l'emphytéote est devenu instable, on ne voit plus en lui qu'un état transitoire, et dans le but de devenir véritable propriétaire, on cherche à accumuler le plus possible, tirant de la propriété tout ce qu'elle peut fournir. « Si l'emphytéote, dit Simoncelli, (1) consacrait ses fatigues et ses économies à améliorer la terre, il en serait détourné par la possibilité d'affranchir le canon ». Pour ressentir ce que le même auteur appelle « une émotion de propriétaire », il épuise la terre, lorsqu'il ne va pas chez l'usurier emprunter les sommes nécessaires, et préparer par là sa ruine. Quant au concédant, il se désintéresse d'une terre qu'il sait ne pas devoir conserver, et d'autre part, il envisagera la possibilité d'un affranchissement du canon, en augmentant la redevance. Le contrat est ainsi devenu une sorte d'aliénation combinée avec un contrat de louage. Pour lui rendre sa valeur ancienne, il faudrait supprimer la possibilité d'affranchissement. C'est ce que font, malgré l'interdiction formelle du Code civil, certains contrats actuels d'emphytéose. Cela montre la valeur de ce principe, car les faits sont plus forts que les théories (2).

(1) *Op. cit.*, p. 456.

(2) V. Luzzatto, *op. cit.*, p. 18-19.

Et, ainsi corrigée, l'emphytéose est de nature à donner de bons résultats. Elle servira surtout pour la mise en valeur des terres en friche, et aussi pour l'administration du patrimoine de personnes publiques.

Déjà en 1889, l'économiste Ghino Valenti disait : « Dans un pays riche de bras et pauvre d'argent (1), c'est la petite culture qui convient le mieux comme étant celle qui semble la plus économique, parce qu'elle réclame plus de travail que de capitaux et intéresse le travailleur à la production de la terre. Pour l'instituer, il n'est pas nécessaire de créer d'abord la petite propriété, ni d'imposer aux cultivateurs la lourde charge de l'acquisition de la terre. On épuise ainsi toutes leurs ressources financières. Il faut au contraire s'attacher entièrement à l'amélioration et à la culture du fonds... et cela on l'obtient merveilleusement par l'emphytéose. »

Tout un mouvement a été tenté dans ces dernières années pour organiser une renaissance de l'emphytéose. De nombreuses lois ont été votées qui s'appliquent aux provinces méridionales (2), les plus déshéritées, et où sévit le mal de la grande propriété foncière (*latifundia*). Il n'y faut voir d'ailleurs qu'une

(1) *L'enfiteusi e la questione agraria*, dans *Studi di Politica agraria* (1914) p. 133. M. Valenti a bien mis en valeur le côté social de l'institution (v. les p. 107 et suiv.), mais il y a là des considérations parfois assez théoriques.

(2) Loi 2 juillet 1896, pour la Sicile. Trois lois réunies en un texte unique par un décret du 10 novembre 1907, pour la Sardaigne. Loi 31 mars 1904 pour le Basilicate. Loi 15 juillet 1906 pour les provinces méridionales, Sardaigne et Sicile. Voy. sur certaines de ces lois l'article précité de Luzzatto.

des nombreuses tentatives pour porter remède à une situation douloureuse. Les lois présentent des détails dans lesquels on ne peut entrer ici et qui touchent au droit public : limitation de l'étendue qu'on peut concéder à emphytéose par individu, cession du bail interdite sans le consentement du constituant (l'Etat le plus souvent); et surtout possibilité d'affranchissement du canon très réduite.

Il ne semble pas d'ailleurs que ce contrat soit désormais plus employé. Les propriétaires privés préfèrent d'autres formes de mise en valeur, l'emphytéose leur paraît trop rapprochée d'une véritable aliénation de leur terre. Mais le contrat d'emphytéose pourrait recevoir une plus grande extension dans le cas où le propriétaire est une personne morale incapable de veiller par elle-même au bon fonctionnement de sa propriété (1). A ce point de vue il y a en Italie des quantités relativement importantes de terres qui appartiennent aux œuvres de bienfaisance (*opere pie*). Il n'est besoin pour ces propriétaires que de tranquillité et de sécurité dans les revenus, la spéculation leur est interdite par leur nature même; l'emphytéose pourrait être avantageusement employée dans ce cas. Mais en dehors de ces hypothèses spéciales, il semble qu'il faut peu attendre de ce contrat, qui supprime en quelque sorte tout droit du propriétaire.

Cependant il a donné parfois de bons résultats, au point de vue économique. M. Gino Arias rapporte qu'il y a dans la province de Lecce, un pays, dit Martina

(1) V. Luzzatto, art. cité, dans ses conclusions, p. 21.

Franca, dans lequel l'emphytéose a fait merveille(1). Une grande partie du territoire y a été grâcé à elle, transformée de maigres terres à céréales en beaux et riches vignobles qui font la prospérité générale du pays. Mais c'est un cas très rare. Et au surplus les applications du contrat d'emphytéose, établi d'après les règles du Code civil, ont conduit ailleurs à un renouvellement de la grande propriété; ce qui fait que la question sociale n'en est pas résolue. L'enquête agraire de 1880 à 1885, en ce qui concerne la Sicile, fait ressortir que, pour les terrains ecclésiastiques ruraux, que la Loi du 10 août 1862 prescrivait de donner à emphytéose rachetable, sur 92,000 hectares de terrains, plus de la moitié, soit 48,000 allèrent aux grands propriétaires, les $\frac{2}{3}$, soit 37,000 hect. aux propriétaires moyens, et 7 0/0 seulement, soit 6.800 hectares constituèrent la petite propriété(2). Tant dans ses résultats que dans les dispositions présentes prises à son sujet, le contrat d'emphytéose n'est donc pas, semble-t-il, appelé à jouer un grand rôle.

Avec cette très brève esquisse des contrats agraires les plus en usage dans la péninsule, il nous est possible de concevoir comment la question des contrats agraires est liée à celle de la crise sociale. On a dit souvent que les contrats dans l'agriculture ne sont pas tant déterminés par la volonté des hommes que par les forces de la nature; c'est une vérité qu'on ne méconnaît pas.

(1) *La questione meridionale*, op. cit., t. II, p. 94.

(2) Gino Arias, op. cit. t. II, p. 95-96.

Mais il y a bien cependant une partie du contrat sur laquelle la volonté de l'homme peut agir : c'est celle qui touche à l'harmonie à réaliser entre les intérêts des deux parties. On l'a montré en étudiant les exagérations des réclamations présentées lors des agitations agraires, et en même temps les questions délicates soulevées par ces réclamations mêmes. Ce qui fait la difficulté du problème dans chaque cas particulier, c'est la combinaison à établir entre ce qui paraît juste et ce qui est nécessaire au point de vue économique.

Aussi toutes les questions étudiées n'ont-elles pas fait l'objet de textes définitifs de lois. C'est que leur réalisation est fort difficile. Si les projets ne manquent pas, il y a fort peu de lois positives. Mais il restait une autre voie à prendre pour aboutir, celle de la défense par chacun de ses droits et c'est à elle que nous arrivons.

CHAPITRE II

Les contrats collectifs dans l'Agriculture

Il était impossible pour les cultivateurs de faire aboutir leurs revendications par la voie légale : d'une part ils sont, considérés individuellement, trop faibles en face du propriétaire, d'autre part, la loi ne peut guère leur donner raison entièrement sans détruire l'institution de la propriété, fondement de l'ordre social.

Aussi l'idée leur est-elle venue très vite de se grouper en vue de défendre leurs intérêts et de faire triompher leurs revendications. Le mouvement associationniste de ces dernières années, même quand il a été inspiré par des doctrines socialistes, n'a pas d'autre origine. S'il a réussi plus rapidement dans l'industrie que dans l'agriculture, il n'en a pas moins fini par pénétrer dans celle-ci, surtout en Italie, où le prolétariat agricole est nombreux, et se trouve dans une situation précaire, où comme on l'a dit, « la classe des agriculteurs ne représente nullement un élément conservateur dans le pays. » On connaît les différentes étapes de ces *ligues de résistance* qui causèrent de si graves désordres. Le mouvement a conduit à la création de contrats à forme collective dont il est intéressant de parler ici, car ils présentent dans leurs dispositions une grande partie des améliorations qui ont été réclamées dans les contrats individuels étudiés précédemment. Mais, comme il était facile de le prévoir, les considérations politiques n'ont pas tardé à s'introduire dans ce mouvement; aussi, de nos jours, n'est-il pas vu avec beaucoup de faveur.

Une association de personnes ayant des intérêts communs peut être orientée vers deux buts très différents : ou bien la recherche de la production par la mise en valeur en commun du patrimoine social, ou bien la simple recherche d'une situation sociale plus élevée, sans égard particulier à la production. La première forme a donc un but à la fois social et économique, la deuxième un but purement social; à la première correspondent les institutions de coopération, et l'étude particulière des contrats de location collective

(*affittanze collettive*), qui se sont développés durant ces dernières années. A la seconde correspondent les institutions de lutte de classe et l'étude spéciale du contrat collectif proprement dit, dans l'agriculture (appelé souvent *capitolato* en Italie).

Ce sont là des institutions très vastes qui ne seront pas étudiées ici dans tous leurs détails. On ne cherchera qu'à montrer les faits acquis, et si possible leurs résultats.

1° Les locations collectives (*Affittanze collettive*).

Essentiellement le contrat de location collective consiste dans la prise en location des terres par une collectivité de travailleurs, répondant tous ensemble du loyer envers le propriétaire. C'est un contrat de louage dont le preneur est une société de paysans (1). Le moyen peut servir, comme on le verra à des buts très différents, ce qui entraîne des modifications dans les caractères économiques de l'institution.

L'origine en est assez diverse. Il faut à ce sujet, comme pour tous les autres, distinguer les régions du Nord et les provinces méridionales. Les premières *affittanze collettive* prirent naissance dans l'Emilie

(1) Sur les *affittanze collettive*. Voyez Serpieri, *Studi sui contratti agrari*, op. cit., p. 125 et suiv.; Benassi, *Le affittanze collettive* (Turin 1920); Fédération nationale des Coopératives agricoles, *Le affittanze collettive in Italia* (Bologne 1920), opusc. in-4°. Les volumes de l'Enquête parlementaire sur la condition des paysans dans les provinces méridionales et en Sicile (1907 à 1911), pour chaque région considérée.

au début du siècle présent, comme conséquence des agitations des travailleurs salariés qui se réunirent en associations d'ailleurs illégales (ligues d'amélioration ou ligues de résistance) en vue d'éliminer la concurrence qu'ils se faisaient entre eux et d'améliorer leurs salaires. La hausse des salaires agricoles avait conduit certains propriétaires à abandonner la gestion directe de leurs exploitations. Certains d'entre eux (à S. Vittoria et à Fabricio, dans la province de Reggio Emilia) remirent leur exploitation aux sociétaires de la Ligue de résistance locale qui en assumèrent la direction à titre de location en se formant en association agricole légale. Par la suite le régime des *affittanze collettive* ne cessa pas de s'étendre dans toutes les provinces du Nord de l'Italie, partout où il y avait de grandes exploitations administrées et cultivées comme des unités économiques indépendantes. Mais à côté de ce cas très simple, il s'en produisit d'autres plus compliqués qui devaient aboutir aux mêmes résultats. Certains propriétaires, ruinés par la crise agricole, se décidèrent en effet à donner leurs terres, contre toute tradition locale, à titre de location à un locataire qui employait alors des salariés pour la mise en valeur. La création de cet intermédiaire nouveau étant fort dangereuse pour les paysans, ils parvinrent assez souvent à l'évincer par l'emploi de locations collectives.

Cette situation n'avait pas à être créée, elle existait de tout temps en Sicile, où l'intermédiaire prend le nom particulièrement odieux dans le pays de *gabellotto* (collecteur d'impôts). La lutte contre cet intermédiaire donnait une direction positive plus certaine au mouve-

ment ; le développement de ces locations collectives en est d'autant plus important et assuré. Enfin, la Sicile était le pays classique des *latifundia*, ces grandes propriétés qui désolent certaines parties du pays, et, devant le refus des propriétaires de vendre leurs terres, il ne restait plus que le moyen de la location collective pour donner aux paysans une issue dans leurs revendications. Dans cette région encore, en effet, la conception féodale de la prééminence du propriétaire de la terre n'est pas absolument disparue, et la trace en subsiste dans les termes populaires dont on appelle les latifundia : ce sont des *ex-feudi* (anciens fiefs).

Enfin la propagande socialiste doit être comptée aussi pour sa part dans le mouvement. Elle avait soulevé les paysans, qui marquèrent d'abord quelques succès, mais les propriétaires n'avaient pas tardé à s'organiser eux aussi ; la situation devenait donc sans issue. Seules les locations collectives permettaient d'en sortir. Depuis les derniers troubles agraires de 1901-1903, la forme s'en est développée (1).

Il serait intéressant d'avoir des renseignements statistiques complets sur ce mouvement coopératif. Mais il est difficile de les avoir, car la guerre a arrêté tout travail de statistique. D'une brochure qui date de 1920, émanant de la Fédération nationale des Coopératives agricoles qui a son siège à Bologne, il ressort que les sociétés coopératives qui sont soumises à cette Fédération seraient au nombre de 415, groupées dans 12 orga-

(1) Mais le caractère politique de ces sociétés coopératives leur a nui, surtout dans ces derniers temps.

nisations provinciales, et mettant en valeur un domaine total de plus de 27.000 hectares dont le huitième leur appartient en pleine propriété. Ce sont là des résultats qu'il ne faut pas juger seulement par les chiffres, s'ils permettent d'atteindre un état de stabilité sociale plus grand. Il faut d'abord ajouter les coopératives de terri-
dance catholique, qui s'opposent aux précédentes lesquelles sont plutôt socialistes ; et puis celles qui se sont fondées en dehors de toute fédération, et dont les chiffres ne sont pas connus, parmi lesquelles doivent compter un certain nombre de celles associées à l'OEuvre nationale des Combattants. On obtiendrait ainsi le nombre total des coopératives agraires, développées par le moyen des locations collectives. Malheureusement ces chiffres ne sont pas connus.

Quelles sont donc les formes pratiques de ces coopératives ? Juridiquement le contrat passé avec le propriétaire des terres se présente ainsi : la collectivité des agriculteurs ou paysans réunis en société coopérative reçoit en ferme du propriétaire l'ensemble des terres d'une grande exploitation, à charge de payer un loyer convenu, et elle procure ainsi à ses membres les terres dont ils ont besoin. L'une des deux parties au contrat est une collectivité et cela entraîne des conséquences importantes. Les principales questions qui doivent être étudiées sont les suivantes : Comment est organisée la société coopérative pour assurer la mise en valeur des terres ? c'est la question de la division des terres entre associés, ou de l'exploitation unitaire. Comment se fera en fait cette exploitation ? C'est la question du travail, et l'éventualité d'une main-d'œuvre auxiliaire. Comment les coopératives donneront-elles suffisamment

confiance au propriétaire pour que celui-ci les préfère à des personnes particulières ? C'est la question à la fois financière ou juridique (responsabilité des membres de la société envers le propriétaire) et sociale (état d'esprit dans lequel l'opération est entreprise) ; plus généralement c'est le problème du crédit.

S'agissant de sociétés coopératives siciliennes, c'est-à-dire de ces régions où les locations collectives se sont le plus développées, M. Gino Arias cite les statuts de la Société agricole coopérative de Monte-San-Giuliano (1) : « elle se propose d'exercer en coopération l'industrie agricole par la prise en location des terres qu'elle met en culture, au moyen de ses sociétaires et de ses capitaux. La culture sera rationnelle et conduite de manière que la terre puisse rendre le meilleur produit possible et que tout associé puisse obtenir les produits de son propre travail ».

Le capital social est formé des parts versées par les associés, parts fixées à 25 liras, de nombre illimité, mais aucun sociétaire ne peut en posséder plus de 20. A chaque part correspond un lot de terrain, dans les terres louées par la société. L'attribution des lots est faite par tirage au sort, mais si l'on a droit à plus d'une part, on doit prendre les numéros qui suivent le premier sorti, jusqu'à 5 au maximum. En sorte que le cultivateur qui possède le maximum de parts, soit 20, n'aura pas plus de quatre exploitations séparées ; on évite ainsi le morcellement des terres. Les parts ne peuvent être moindres de 150 ares. L'associé doit payer à la société pour

(1) *La questione meridionale*, op. cit., II, p. 84 et suiv.

chaque hectare de terrain qui lui est attribué, un prix de louage, plus 5 0/0 de ce prix destiné à former un fonds de réserve.

Les droits de la société sont assurés par un privilège sur les produits de la terre tant que le sociétaire n'a pas payé les sommes qu'il lui doit. Mais en pratique, les sociétés organisent en même temps un service d'emmagasinement des récoltes et de vente des produits. La vente faite par l'intermédiaire de la société peut rapporter à celle-ci des bénéfices, car le cultivateur est crédité de la valeur des produits au moment où il apporte ceux-ci au magasin social, et les cours peuvent être différents au moment de la vente. Dans ce cas les bénéfices sont répartis entre tous les sociétaires, sous déduction de 10 0/0 qui vont dans la caisse sociale.

Les sociétés de ce genre ont encore trop peu d'existence pour qu'on puisse porter sur elles un jugement définitif. Elles ont cependant fait du bien, dit M. Gino Arias, « au point de vue technique, en rendant la culture plus rationnelle ; au point de vue économique, en permettant que les prix de vente se maintiennent normaux ; et enfin au point de vue moral, car le paysan autrefois écrasé sous sa condition si dure, a pu se relever de lui-même et prendre conscience de sa valeur ».

A côté des avantages, il y a les inconvénients : les sociétés coopératives présentent des dangers. Ils proviennent, le même savant auteur ne le cache pas, de ce que dans le sociétaire on ne peut faire abstraction de l'homme ni de ses passions et que toute association d'individus qui a pour but de donner plus de force aux revendications individuelles, augmente en même temps leurs prétentions. La politique ne tarde pas à pénétrer

dans les assemblées sociales. Cela se voit surtout en Sicile, où les sociétés coopératives sont les descendantes directes des anciennes ligues de résistance. Avant la guerre, lors de la grande enquête parlementaire sur la condition des paysans en Italie Méridionale, le rapporteur technique pour la Sicile, M. Lorenzoni, constatait qu'il existait deux catégories politiques de sociétés coopératives (1) : les socialistes et les catholiques ; les premières inscrivaient à leur programme tout un plan de lutte de classe et d'abolition de la propriété, suivant les idées chères aux Marxistes ; les secondes se contentaient de buts plus modestes et visaient à assurer une paix sociale plus grande. Mais elles n'en restaient pas moins imbuës d'un esprit tout différent de celui des propriétaires. Aussi ne peut-on s'étonner que l'accueil fait par ceux-ci à cette nouvelle institution n'ait pas été des plus chaleureux.

Dans beaucoup d'endroits les propriétaires ont préféré conserver l'ancien ordre de choses, bien que souvent celui-ci ne leur rapportât pas autant que le nouveau ne l'aurait fait. Il faut tenir compte de l'esprit en quelque sorte féodal qui anime certains propriétaires, lesquels attachent à la possession de la terre une valeur politique. Mais il faut aussi considérer que, même sans cet esprit particulier, on ne saurait avoir une très grande confiance dans ceux qui s'installent ainsi sur les terres, souvent après avoir contraint la volonté du propriétaire par un boycottage en règle. Enfin, le nombre même des sociétés peut faire craindre que le jour où des difficultés

(1) *Op. cit.*, vol. 1, tome II, p. 632 et suivantes.

surgiront, et dans quel contrat n'en surgit-il pas, il ne soit impossible de les déloger. Et cela est d'autant plus important que les sociétaires qui se contentent de n'avoir aujourd'hui qu'une terre en location, ne s'en contenteront plus dans quelque temps, et désireront obtenir la propriété personnelle. Il y a là, un problème très grave, et l'on comprend que ce ne soit pas avec une confiance très grande que les anciens propriétaires l'aborderont.

La solution de ce problème n'est guère facilitée par l'attitude qu'ont prise certaines sociétés. Celles-ci sont réservées, d'après leurs statuts, aux seuls cultivateurs, hommes ou femmes, appartenant à la catégorie des salariés. On y admet bien quelquefois de petits fermiers et métayers, mais il faut que ceux-ci soient en partie des salariés, (au moins pendant la moitié de l'année). Les membres tendent de plus en plus à se recruter parmi les affiliés des ligues ou syndicats ouvriers, certaines sociétés leur en font l'obligation, et les tribunaux reconnaissent la validité de cette clause. Les règlements disciplinaires sont très durs ; il n'est pas question d'amendes, à raison de la pauvreté générale, mais on exige que chaque sociétaire soit un membre véritablement actif. C'est d'ailleurs à cette condition seule que l'organisation peut avoir de la force. Aussi la seule peine importante est-elle l'expulsion, quelquefois précédée d'une sorte de blâme du Conseil d'administration, ou d'une suspension des droits de sociétaire pendant un certain temps. Il faut se figurer l'état d'esprit de ces pauvres travailleurs qui ont mis toutes leurs espérances dans ces organisations, pour bien comprendre la valeur exceptionnelle de cette peine de l'expul-

sion. Dans certains villages siciliens, un expulsé de la société coopérative, s'il n'existe pas de société rivale (catholique ou socialiste suivant le cas), dans les rangs de laquelle il puisse s'engager, devait quitter le pays, car la vie ne lui était plus possible. C'était une véritable excommunication, et elle était souvent plus redoutée que les peines du droit commun. Cette forte organisation était nécessaire, mais elle rend ces sociétés dangereuses au point de vue politique et social. Aussi comprend-on les précautions prises par les propriétaires : ils n'ont guère augmenté, en faveur des sociétés coopératives, la durée des baux consentis. En général dans le nord de l'Italie les locations ne sont pas faites pour une durée supérieure à neuf ans, ce qui est relativement peu ; et surtout les locations collectives ne sont consenties que moyennant le versement d'une somme d'argent assez importante à titre de caution ou de garantie : on a ainsi demandé aux sociétés coopératives, avant toute entrée en jouissance des sommes de 6.000, 8.000, 19.000 et même 24.000 liras (1).

Quant au fonctionnement de la société coopérative, il faut distinguer deux grandes catégories : Les *affittanze collettive* à conduite unitaire et celles à conduite divisée. Cette distinction est très importante tant par les résultats économiques que par les résultats sociaux qu'elle peut avoir (2).

Par le terme d'*affittanze collettive* à forme unitaire,

(1) Chiffres donnés par Serpieri, *Studi sui contratti agrari*.

(2) Les questions suivantes sont longuement traitées dans Benassi, *op. cit.* ; voy. aussi Serpieri, ouvrage cité.

on vise les exploitations dans lesquelles l'administration est unique s'appliquant à la totalité indivise des terrains loués. En somme on se contente dans ce cas de remplacer l'entrepreneur agricole, le locataire principal, par la société des ouvriers. Mais rien n'est changé. Le paysan travaille sous les ordres de ses chefs comme autrefois ; il reçoit un salaire, comme autrefois, ou une rétribution en nature. Cette question du salaire, est assez obscure dans les statuts-types que nous avons consultés. Certains se bornent à indiquer que le salaire devra être équitable, non inférieur au salaire courant. En tout cas le principe est que le taux en est le même pour les sociétaires, et pour les travailleurs auxiliaires engagés à de certains moments pour des travaux urgents ; généralement, c'est le salaire fixé par les ententes entre les propriétaires et les syndicats ouvriers dans la région. Quelquefois d'ailleurs le chiffre n'est que nominal, car la société coopérative retient 10 à 25 0/0 du salaire payé, à titre d'avance sans terme qui lui est faite pour favoriser son développement. Ailleurs, il n'y a pas de retenue de ce genre, mais le sociétaire, après avoir accompli les journées qui lui sont payées, en fait d'autres qui représentent une contribution gratuite en travail au profit de la société. En sorte que l'ouvrier, qui se révoltait autrefois d'avoir à fournir des prestations en nature au propriétaire, n'a guère changé sa situation. La seule différence est que l'ouvrier, dans les sociétés coopératives, n'a plus le droit de grève.

Les avantages de la location collective à conduite unitaire sont surtout économiques. Ce sont ceux de toute grande entreprise : il y a une mise en valeur plus rationnelle, c'est la grande culture. Mais ses inconvé-

nients sont très apparents. D'abord il y a des frais considérables, et les salaires sont difficilement payés en argent — (souvent la société paye en bons qui seront échangés plus tard contre des marchandises dans les magasins coopératifs). Il faut en outre, surtout, une direction technique d'une compétence indiscutable, et c'est très difficile à trouver. Il faut, enfin, une obéissance absolue des ouvriers sociétaires, et c'est par là qu'on peut dire que cette forme ne résoud pas les questions sociales, car l'ouvrier ne fait que changer de maître. Seulement au lieu d'un maître-individu, il a un maître anonyme, devant lequel il n'a plus de liberté. Quoi d'étonnant que ne soient pas tout-à fait réalisées par ce moyen les aspirations des paysans, qui désirent avant tout la propriété personnelle, et que l'autre forme, à laquelle nous arrivons, soit plus recherchée. Quoi d'étonnant aussi, à raison de cette organisation même, que ce soit vers les locations collectives à conduite unitaire que les sociétés d'inspiration socialiste tendent le plus souvent.

Dans les *affittanze collettive* à conduite divisée, les choses vont tout autrement : Le terrain pris à bail collectif par la société est réparti proportionnellement aux familles de leurs membres au moyen de contrats individuels. Les sociétaires travaillent leur lot à leurs risques et périls et doivent payer à la société un fermage annuel fixé par l'acte de concession à bail, ou à métayage. En somme, ici, il n'y a plus d'organisation économique de la production, centralisée dans une direction technique ; il n'y a qu'un groupement qui donne aux individus l'appui de son crédit pour louer les terres, mais qui ne fait rien de plus, une fois les terres réparties

entre les sociétaires. On a considéré que la meilleure organisation était encore dans la liberté individuelle. Cette forme n'est pas particulière à une catégorie de sociétés, mais il est certain qu'elle est plus employée par les sociétés coopératives catholiques.

Ce n'est pas à dire que la société se désintéresse de ses membres. Elle crée des services communs d'achat d'engrais, de semences, de produits nécessaires à l'agriculture. Mais à ce point de vue, l'organisation semble être moins complète que dans la forme précédente.

Les lots de terrain sont tirés au sort. S'il arrive que les associés soient trop nombreux, on établit le système des tours de rôle. A l'expiration de son contrat l'associé doit abandonner la place à la famille d'un autre associé. Il est inutile de faire remarquer qu'il y a là le système le plus anti-économique qu'on puisse rêver. Si le terrain n'est pas assez grand, ce qui arrive souvent, pour utiliser le travail de tous les membres de la famille, ceux qui sont en surplus vont se louer au dehors. Mais alors il se produit souvent ce phénomène que ce sont les plus valides et les plus forts qui vont se louer à l'extérieur et qu'il ne reste que des femmes et des enfants pour les terres reçues de la société.

En somme cette seconde forme de la location collective à conduite divisée présente les avantages et les inconvénients inverses de la précédente. Elle vise plutôt au but social, alors que la première avait un but économique ; elle satisfait plus l'instinct profond du cultivateur qui veut posséder la terre, la posséder en propre, et ne plus la cultiver pour autrui, même quand « autrui » n'est autre que la société dont il est mem-

bre. Mais il semble qu'au point de vue économique, les avantages soient compensés par des inconvénients égaux : plus de direction technique, plus de vue d'ensemble dans l'organisation du travail ou de la culture.

Cependant, il faut bien se rendre compte que ces différences établies d'un point de vue théorique entre les deux organisations, ne sont pas absolues ; il peut y avoir des combinaisons des deux systèmes. Le lien de dépendance qui rattache le sociétaire à la direction de la société, est quelquefois fonction de la forme même de la société. Juridiquement, celles-ci sont en général des sociétés anonymes coopératives, à responsabilité limitée. Les actions, nominatives, ne peuvent faire l'objet d'aucune opération sans le consentement du Conseil d'Administration. Mais on a quelquefois préféré à cette forme qui inspire une confiance relative, malgré les dispositions prises pour assurer le maintien du crédit, la forme d'une société civile en nom collectif, où la responsabilité est illimitée. Cela suppose qu'il y a un certain capital aux mains des associés, ce qui est assez rare. Mais il est certain que dans ce cas les pouvoirs de la société sont moins grands que dans le précédent.

C'est une question qui préoccupe les auteurs que de savoir quelle est la forme qui doit être préférée. « Industriellement parlant, dit M. Benassi (1), les *affittanze collettive* à conduite unitaire devraient avoir la préférence, socialement parlant, au contraire, ce sont les *affittanze collettive* divisées qui l'emportent ». Et l'auteur conclut en faveur de ces dernières, sauf des

(1) *Op. cit.*, p. 63.

cas spéciaux. Cette opinion est vraie, car en cette matière le point de vue social est le plus important. En matière économique, l'organisation coopérative, même unitaire et organisée d'une façon parfaite, sera toujours dépassée par la propriété elle-même, dans laquelle l'unité est essentielle, alors qu'elle n'est que volontaire dans une société. Sans compter que de graves dissensions ne tardent pas à éclater dans ces sociétés, où le sociétaire ne tarde pas à éprouver de la difficulté à se plier aux ordres d'un technicien, ou d'un surveillant dont il est un peu le chef, en tant qu'associé. Enfin, la forme divisée donne seule satisfaction à la passion des cultivateurs pour la possession de la terre, et comme elle est en somme fondée sur le respect de la liberté personnelle et individuelle, elle apparaît comme plus morale.

Le meilleur semble être de développer l'esprit de solidarité dans le sens où il est vraiment utile. Rien n'empêche une société à conduite divisée de former des services spéciaux pour la vente des produits non consommés par les cultivateurs. C'est par là qu'on peut régulariser les cours et choisir à son gré le moment de vendre.

Mais toutes ces opérations demandent des capitaux importants, et les sociétés coopératives sont toujours assez pauvres. Comment peuvent-elles obtenir du crédit ? Il faut qu'elles présentent des garanties spéciales. Une loi du 23 janvier 1887 avait prévu l'établissement d'un privilège au profit du créancier qui a prêté aux propriétaires et locataires de fonds ruraux, privilège portant sur les fruits récoltés dans l'année et sur les denrées provenant du fonds, qui se trouveraient dans les habi-

tations et hangars situés sur le fonds, et sur tous les instruments agricoles. Ce privilège prend rang à côté de celui du bailleur d'immeubles. Mais ce n'était pas encore assez.

Un décret du 8 octobre 1916 étendit le privilège précédent aux fruits pendants, ce qui élargissait son assiette d'une année en plus. En même temps on a réduit le privilège général du bailleur, déjà réduit en 1887 à 4 ans (2 années écoulées, l'année en cours, l'année à venir), et qui désormais à partir de 1916 ne garantira plus que deux ans.

Enfin pendant la guerre, et pour augmenter la culture des céréales, un texte spécial a autorisé à titre temporaire la création d'un privilège au profit du créancier qui a fait des avances pour la culture des céréales, privilège qui prend rang avant tous autres, immédiatement après les frais de justice. Mais c'est là une création temporaire.

Le crédit lui-même a été organisé matériellement par la fondation en 1913 (décret du 15 août 1913) d'un Institut national de crédit pour la coopération. Plusieurs grandes banques y ont participé ; dans les différentes provinces, diverses banques régionales consentaient en 1920 des crédits aux coopératives agricoles. De même l'Etat a fondé en 1919 l'œuvre nationale pour les combattants, au capital nominal de 300 millions de liras. Une section financière est créée dans cette œuvre pour poursuivre des opérations de crédit : crédit foncier, crédit agricole d'amélioration ou d'exercice, crédit personnel. Cette institution soutient d'assez nombreuses coopératives agricoles, tant dans l'Italie centrale que dans l'Italie méridionale (Sicile). On étudiera mieux dans le

chapitre suivant, les questions que soulève cette organisation financière.

Les coopératives agricoles, après avoir inspiré un très vif et très réel intérêt, sont maintenant un peu délaissées, depuis certains événements politiques récents. On déclare qu'elles n'ont abouti à rien. Il y avait de l'exagération dans chacune de ces conceptions. D'une part, il était inutile de fonder sur elles de trop vastes espoirs, elles ne sont que le groupement de pauvres gens, et leur force est longtemps infime, on ne pouvait en attendre la modification immédiate des pays italiens. D'autre part il est faux de dire qu'elles n'ont servi à rien; elles ont été pour les paysans un soulagement à leur sort misérable ; grâce à elles, ils ont pris patience, et c'est déjà un résultat important. Sans doute, ce qui leur a porté le plus de tort c'est la conduite politique de certaines, et les théories sociales qui y étaient ouvertement pratiquées. Mais cela n'empêche en rien l'institution d'avoir une valeur propre. Le tout est de voir les choses telles qu'elles sont. Ces coopératives ne remplaceront jamais la propriété individuelle, elles doivent normalement y conduire ; il ne faut pas cependant qu'elles se détournent de ce but, et dans ce cas, il est juste de les surveiller étroitement. Groupement de forces débiles, elles assurent à chacun des résultats que par lui-même il ne saurait atteindre ; mais elles ne doivent pas se substituer aux individus. Certains auteurs se plaignent du sens individualiste trop développé chez les populations siciliennes, lequel finit par l'emporter

sur le sens coopératiste assez rudimentaire (1). Il faut accepter les choses qui sont naturelles : c'est par le sens individualiste qu'on arrivera à la propriété, et il faut bien se garder de détruire ou de combattre ce sentiment, le plus fort de tous. Mais il reste dans le domaine du crédit et de l'organisation en commun une assez belle part pour l'organisation coopérative. C'est l'explication de la préférence donnée aux organisations à forme divisée.

2° *Les contrats collectifs proprement dits.*

Tandis que les locations collectives avaient pour but de procurer les terres nécessaires aux cultivateurs, les contrats collectifs proprement dits tendent à régler les conditions du travail. Les premières s'appliquaient en somme à la question de propriété, les seconds visent la question de la main-d'œuvre, et des contrats agraires. Le but particulier des contrats collectifs a été en effet de modifier, par des conventions passées entre représentants des employeurs et représentants des employés, les conditions du travail d'après les contrats agraires en vigueur. Cette réglementation est en tout semblable à ce qui intervient depuis quelques années dans l'industrie. Le contrat collectif est une sorte de loi privée, une convention-type, qui régit les conventions particulières passées par les individus. Les contrats collectifs dans l'agriculture sont d'ailleurs

(1) Voir la brochure citée, éditée par la Fédération des coopératives agricoles, *Le affittanze collettive in Italia*.

très récents, ils ne remontent guère au-delà des dernières années, 1919 à 1921. Les cas sont exceptionnels où l'on en rencontre avant la guerre.

On connaît les conditions générales d'établissement de ces contrats. D'abord il faut que les deux parties, ou l'une au moins soient organisées en groupements collectifs, aient chacune leurs représentants qui puissent s'engager valablement en leur nom, et discuter normalement leurs intérêts. Ces conditions étaient réalisées en Italie, où propriétaires et ouvriers agricoles étaient groupés dans des organisations professionnelles. D'autre part, il y avait des questions qu'une loi ne pouvait réglementer, et que seul l'accord des intéressés pouvait mettre au point. Ce sont toutes les améliorations demandées en matière de contrats agraires, qui forment un inconnu dans lequel l'action législative ne peut s'engager. Il faut préparer une loi, et c'est seulement par l'accord libre des intéressés que se forment ces usages qu'une loi vient ensuite définitivement consacrer.

Tous les efforts des ouvriers agricoles ont ainsi tendu, au cours des deux années de troubles 1919-1921, à obtenir par voie de contrats collectifs les améliorations des contrats agraires qu'une loi ne pouvait leur donner. C'est le propre des périodes de crise de préparer des modifications très rapides et quelquefois très profondes de l'état antérieur; mais souvent aussi il arrive que ces réformes accomplies à la hâte n'ont pas été assez mûries et sont dès lors souvent inopérantes.

Les renseignements qu'on peut avoir sur les contrats collectifs dans l'agriculture (et par ces mots on n'entend plus désigner que ces conventions-types aux-

quelles on réserve techniquement le titre de contrats collectifs), n'ont pas encore été étudiées sous une forme synthétique. Les événements sont trop récents. Au surplus, cette étude présente quelque difficulté matérielle du fait que, s'agissant de contrats librement passés, il existe en somme un nombre assez considérable de pactes à étudier et qu'on a tendance à se perdre dans des détails oiseux. Les renseignements que nous avons pu nous procurer ne visent que les régions du Nord et du centre de l'Italie. On comprend, connaissant l'origine particulière des syndicats ou ligues de résistance dans cette région où dominent les journaliers, que ces contrats collectifs devaient avoir là une fonction extrêmement importante. Au contraire, dans les régions méridionales surtout dans la Sicile et dans les autres régions où dominait le contrat de bail à ferme ou celui de métayage, c'est plutôt dans les *affittanze collettive* qu'on devait rechercher un remède à la situation défavorable des cultivateurs. A la vérité cependant on ne saurait en cette matière procéder par catégories aussi tranchées, puisque les métayers toscans ont eux aussi entrepris la lutte pour les contrats collectifs. Tant il est vrai que nos catégories *a priori* ne peuvent qu'indiquer la façon de comprendre un mouvement social, et ne sauraient jamais l'englober tout entier.

Dans la région de l'Emilie, la plus anciennement organisée au point de vue des syndicats ouvriers, la situation des journaliers n'était guère favorable. De nombreuses grandes exploitations nécessitaient un grand nombre de salariés, car les travailleurs fixés réellement au sol étaient en nombre très restreint. La

situation des salariés était pleine d'incertitude, malgré les possibilités d'emploi que leur assurait dans la même région l'ouverture de nombreux chantiers de « bonification ». Le facteur démographique faisait sentir toute sa valeur, et les ouvriers se faisaient une concurrence qui leur rendait chaque jour la vie plus difficile (1). Ils ne tardèrent pas à comprendre les avantages qu'une organisation de classe pourrait leur donner et grâce à elle, ils devinrent en fait l'élément prépondérant dans la contrée, au point qu'ils finirent par monopoliser le marché du travail, réglant par des contrats collectifs passés avec les patrons les conditions des contrats particuliers. Ils allèrent même parfois jusqu'à imposer purement et simplement leurs volontés, les conditions fixées par décision autonome des ligues de paysans étant acceptées passivement par les propriétaires. Ces conditions portaient à la fois sur l'augmentation des salaires et la diminution des heures de travail. La réaction ne devait pas tarder : d'une part, les patrons employèrent le plus possible les machines qui économisaient les hommes et étaient moins exigeantes, d'autre part, les colons et fermiers, eux aussi obligés de se conformer aux décisions du syndicat pour l'embauchage éventuel de travail auxiliaire, réduisirent au minimum la demande de travailleurs. Et la lutte continua ainsi avec des actions et des réactions réciproques, ayant surtout pour résultat de diminuer d'autant plus l'emploi des salariés que leurs exigences devenaient

(1) V. Serpieri, *Studi sui contratti agrari*, op. cit., p. 221 et suiv.

plus grandes. A l'heure actuelle, les salaires sont variables suivant qu'il s'agit d'un travail ordinaire ou d'un travail spécial; la journée de travail est de 8 heures, avec un sursalaire si l'on va jusqu'à 10 heures; les organisations syndicales, dans beaucoup de localités, ont réussi à obtenir une surveillance sur les embauchages qui les rend maîtresses du marché du travail. Mais il y a deux conditions qui sont particulièrement intéressantes à noter : d'une part, certains contrats collectifs réglementent l'emploi des machines agricoles, lesquelles ne peuvent être utilisées que si toute la main-d'œuvre, même féminine, a trouvé à s'employer, ce qui doit être par conséquent très rarement réalisé. De plus, un bureau de placement paritaire est créé pour le placement des travailleurs et dans certaines communes, des commissions mixtes fixent le minimum de travail à employer dans chaque exploitation. Cette dernière clause du contrat collectif est très importante à signaler ici, elle montre que l'on est ainsi arrivé à consacrer une sorte de droit au travail, à côté du droit du propriétaire. Dans la province de Reggio Emilia, les patrons se sont engagés par contrats collectifs à assurer aux journaliers un minimum de travail sur la base de l'emploi continu d'une personne par chaque 6 hectares. Ailleurs on a fixé les catégories qui devraient être embauchées par ordre de préférence et on a déterminé qu'en cas de chômage aucune machine agricole ne serait employée, enfin il n'est pas jusqu'à l'autorité publique qui n'ait été entraînée dans le mouvement : un arrêté du Préfet de Parme, daté du 14 juillet 1919, institue dans chaque commune une commission paritaire présidée par le Maire, qui aura

pour but d'inspecter les terres de la commune et d'ordonner les mesures nécessaires pour assurer la complète et normale production du fonds (1). Ces règles sont intéressantes à deux points de vue : d'abord elles peuvent s'expliquer en partie par le fait qu'en 1919 à la suite d'une démobilisation extrêmement rapide et non échelonnée comme chez nous, il y avait un nombre très important de travailleurs non occupés; ensuite et surtout, malgré les prétentions affichées de défense de l'intérêt général que déclarent toutes les manifestations socialistes, il y a bien toujours des intérêts particuliers en jeu : sinon pourquoi interdire l'emploi des machines agricoles? Et dans ce cas il est au moins discutable de prétendre que cet intérêt individuel des travailleurs doive être plus fort que l'intérêt individuel du propriétaire. Le résultat ne s'est d'ailleurs pas fait attendre. Dans certaines régions, notamment dans la province de Parme, les propriétaires ont été souvent amenés à vendre leurs terres dont la charge devenait onéreuse pour eux. Heureux ont été ceux qui ont pu éviter d'en arriver là, en cédant leurs propriétés à ferme à des sociétés de paysans ou à de grandes sociétés capitalistes! On s'est ainsi privé du concours précieux que ces praticiens pouvaient apporter à la mise en valeur générale du pays, au moment où il en avait tant besoin.

Un des mouvements intéressants a été dans cette

(1) Cet arrêté se rapporte à la période la plus grave des agitations agraires. Il paraît être une initiative hardie et d'une légalité douteuse.

même région celui de l'organisation des métayers, colons et petits fermiers qui n'avaient pas les mêmes raisons de s'agiter que les journaliers. Il y a eu bien entendu, chez eux, comme cela se produit partout où est conclu un contrat collectif de travail, une influence directe des clauses de ce contrat : les heures de travail ont été notamment partout de 8 heures, même, chose bizarre, pour les métayers et les fermiers. Mais pour eux ce n'est pas le facteur démographique, très reconnaissable dans l'action des journaliers, qui les a poussés, c'est le facteur psychologique, cette attraction spéciale qu'exercent les mouvements de foule, et qu'on a appelé parfois les mouvements mythiques : la croyance à un changement absolu de l'ordre de choses, à la prééminence des droits du travailleur sur ceux du propriétaire. Métayers, colons, petits fermiers, se sont associés et se servent de leur force collective pour faire améliorer leurs contrats agraires. Une vieille institution d'achat de terrains et de crédit, la Caisse coopérative des paysans, s'est mise à leur tête dans la région de l'Emilie. Elle a fait prendre à ses sociétaires l'engagement de ne pas renouveler isolément leurs contrats de baux à ferme et elle a formulé un type de contrat qu'elle s'efforce de faire triompher. Il comporte essentiellement : la prise en charge des terrains par la société qui se substituera juridiquement aux individus, formant ainsi une véritable location collective ; la révision possible chaque trois ans, *à la requête de l'une quelconque des parties*, du prix de la ferme ; le droit absolu à une indemnité par voie de réduction de prix de la ferme, en cas de perte par cas fortuit de tout ou partie importante de la récolte ; le droit absolu du fer-

mier à une indemnité pour la plus-value donnée au fonds. Enfin la société coopérative paysanne se réserve un droit de contrôle et les difficultés soulevées par l'exécution du pacte doivent être soustraites à la Justice régulière et confiées à une commission arbitrale locale ; on a déjà remarqué ailleurs cette tendance, dans les difficultés sociales, à ne pas vouloir d'un tribunal régulier et à préférer un arbitre.

Toutes ces règles ont été plus ou moins étendues à d'autres provinces avec des modifications nécessitées par l'état des lieux ou la nature spéciale des productions. Ainsi dans certains cas, on stipule une indemnité pour le métayer en cas de cultures spécialisées (par exemple culture du tabac), parce que ces travaux demandent une habileté plus grande. Dans d'autres cas, et c'est le plus curieux, on fixe un taux d'égalisation des chances, à la charge du propriétaire ou du colon, pour tenir compte de la productivité plus ou moins grande du terrain, avec une limite maxima de 20 liras par hectares.

Dans la province de Ravenne, il existe depuis 1912 un contrat collectif général réglant les conditions des contrats individuels. Il a été dénoncé avant sa fin normale (1923) à raison des conditions économiques de l'après-guerre. Et cependant ce pacte, s'appliquant au métayage, contrat qui est le plus employé dans la région, présentait pour les travailleurs des avantages importants. Un nouveau pacte collectif devait intervenir d'après les clauses indiquées ci-dessus.

Dans l'Italie centrale, les conditions sociales changent : la propriété y est allotie. Ce n'est pas qu'il y ait partout des petits propriétaires, mais les cultivateurs sont en principe fixés sur leur lot de terrain, par le

moyen soit du bail à ferme, assez rarement employé, soit du métayage (la *mezzeria toscane*) beaucoup plus répandu. Les revendications des paysans ont réussi à améliorer le contrat principal par l'intermédiaire de contrats collectifs. Il semblerait cependant que l'amélioration dût résulter du pacte lui-même, puisque, en général, la rémunération du métayer qui consiste en une part du produit en nature, échappe par là aux variations de valeur de la monnaie. Aussi devait-on difficilement s'attendre à des agitations agraires dans ces pays, si l'on n'avait présente à l'esprit cette idée que, en matière sociale, ce sont plus souvent les sentiments que la raison qui guident les événements. L'agitation, excitée par les partis politiques, toujours puissants dans cette région historique des luttes de partis, éclata donc, ici comme ailleurs. On arriva à de nombreux contrats collectifs qui réglementèrent les contrats agraires. Leurs résultats les plus importants sont d'ordinaire les suivants : obligation d'un pacte écrit entre le propriétaire et le colon ; partage à moitié de tous les produits et quelquefois pour certains (le lait par exemple) que l'on prétend exiger plus de soin, part plus importante au producteur ; partage à moitié des frais de culture ; cependant pour les frais de battage, ils sont mis quelquefois à la charge entière du propriétaire en ce qui concerne les frais des machines, et à celle du colon en ce qui concerne les frais de main-d'œuvre ; droit de préférence accordé au colon, au cas de renouvellement du bail ; suppression de toutes les prestations personnelles accessoires, incombant gratuitement au colon, d'après les pactes anciens ; dans le cas où ces travaux seraient demandés, le propriétaire devra les payer au prix cou-

rant des salaires, ou à un prix à peine inférieur. Enfin, dans le cas particulier où il s'agirait d'une région pauvre et montagneuse, notamment en Ombrie, on décide que le partage se fera par $\frac{1}{3}$ et non par moitié, $\frac{1}{3}$ revenant au propriétaire, et les deux autres tiers au métayer.

Ces quelques exemples suffisent à montrer combien du côté des ouvriers, le but qu'on poursuivait de la « valorisation » du travail a été atteint ; leur situation, qui pour certains n'était autrefois nullement défavorable, s'est considérablement améliorée. L'action personnelle des intéressés a donc réussi. Mais il est dangereux de ne voir que les résultats en somme favorables au point de vue social, car il y a bien des ombres au tableau, souvent l'avantage n'est atteint que par des mesures anti-économiques, comme c'est le cas pour l'interdiction d'emploi des machines agricoles. Il y a donc une limite dans les améliorations de caractère social, et il semble que cette limite ait été quelquefois largement dépassée. Ce sera aux années à venir à remettre chaque chose à la place qui lui revient. Le fondement des réclamations sociales est l'idée de justice, mais celle-ci doit se concilier avec les exigences matérielles, sinon elle n'aboutit qu'à des injustices, parce que ses effets rejailissent sur des personnes qui sont étrangères au mouvement. Enfin et surtout, il y a des lois économiques qui sont des nécessités, et que l'on s'imagine faussement éluder par des organisations nouvelles : la loi fondamentale est en effet celle qui déclare que la production ne s'accomplit que par la combinaison du facteur-capital, avec le facteur-travail. Or, dans les agitations ouvrières et agricoles, on tend à faire prédo-

miner démesurément le facteur-travail sur l'autre. Ce n'est pas réaliser les conditions inéluctables de toute production, c'est au contraire la rendre plus difficile, à moins que l'on ne trouve le moyen de rétablir à sa place réelle le facteur-capital. On peut penser pour cela au crédit agricole, mais le crédit n'est pas un capital réel, c'est une espérance de capital, et il est bien difficile de donner confiance à ceux qui voient les autres dépouillés de leurs droits ; sans compter que cette espérance est à si long terme, et les avances doivent être à un taux si bas, qu'il est bien à craindre que le crédit ne vienne pas tout seul. Il faut l'aller chercher. Dans un si grave problème, on pense tout de suite à l'Etat pour aider les individus. C'est cette action de l'Etat que nous allons esquisser brièvement, sans avoir la prétention de traiter complètement ce vaste sujet.

CHAPITRE III

L'action de l'État

A côté de l'action des intéressés, l'Etat trouve place pour une action importante, qui n'est pas seulement celle de concentration et d'unification des résultats. Tout problème agraire est double, il est à la fois social et économique ; l'action de l'Etat devra donc être à la fois sociale et économique. Mais cette action ne peut être que très prudente. Jusqu'à maintenant, en effet,

l'agriculture est la branche la plus importante de l'économie italienne, où l'industrie, sauf les industries très récentes et celles vraiment développées de produits finis et délicats, n'occupe pas encore une situation comparable à celle qu'elle occupe dans les autres grands pays. Il est donc nécessaire de ne modifier qu'avec lenteur et prudence les conditions actuelles, car les résultats pourraient ne pas répondre aux buts qu'on poursuit. En matière agricole, il y a des inconnues dans le problème complexe qui se pose, du fait qu'entrent en jeu des forces extérieures à l'homme et qui ne lui sont pas soumises. Aussi les différents gouvernements italiens n'ont-ils avancé que très lentement dans la voie des modifications à l'ordre de choses établi. Le but dernier est la constitution de la petite propriété. Pour y parvenir, le moyen social est de régler les rapports entre les propriétaires et les ouvriers, et le moyen économique est celui du crédit à l'agriculture. Tandis que le premier moyen s'est révélé difficile à utiliser, le second a reçu des réalisations intéressantes.

En règle générale, on peut dire que les gouvernements italiens n'ont pas voulu procéder comme les Etats de l'Europe centrale par voie d'expropriation forcée des terres. L'échec du projet sur les *latifundia* que l'on a rapporté ci-dessus, en est l'indication formelle. On s'est rendu compte que la propriété est peut-être, comme certains économistes se plaisent à le répéter, un principe juridique, mais qu'elle est aussi un sentiment humain très profond ; que, dès lors, vouloir supprimer la propriété immobilière quand elle dépasse certaines limites, c'est causer à toute l'institution un préjudice aussi grand que de supprimer la totalité des

propriétés ; qu'enfin ce n'est pas au moment où l'on doit faire appel au crédit, c'est-à-dire à la confiance d'autrui, qu'on doit prendre des mesures susceptibles de ruiner cette confiance. Sans compter le problème moral de Justice qui se posait, et qui doit toujours être considéré quand il s'agit d'un milieu humain. Restaient par conséquent les deux voies possibles, l'une à tendance sociale, l'autre à tendance économique, qui se réfèrent la première à l'organisation législative des contrats agraires, la seconde à l'organisation législative du crédit à l'agriculture. Ce sont ces deux actions de l'Etat qu'on va étudier, on terminera par quelques vues sur le problème central de la constitution de la petite propriété.

1° *L'intervention législative dans la question des contrats agraires.*

On sait déjà que de nombreux projets de lois sur ce sujet se sont succédé il y a une vingtaine d'années. A l'heure actuelle on semble avoir renoncé à intervenir pour modifier par une loi les contrats agraires. Ceux-ci en effet, sont moins une cause qu'une résultante, et ce n'est pas en s'attaquant à eux qu'on modifiera la cause. Une loi ne pourrait donc jamais avoir en cette matière que le caractère d'un texte interprétatif de la volonté des parties ; il est difficile, presque impossible d'y concevoir une loi impérative ou d'ordre public, s'imposant aux volontés individuelles, car à trop vouloir protéger un individu on tue chez lui le désir d'agir personnellement, et d'autre part, il arrive que la protection exagérée de certains intérêts leur soit aussi

funeste que leur abandon total. On l'a bien vu quand les premières agitations syndicalistes ont tellement augmenté les salaires que les propriétaires n'employaient plus que le strict minimum, l'indispensable en fait d'ouvriers agricoles. En ce sens M. Serpieri (1) fait remarquer à juste titre qu'il faut éviter dans les contrats qu'il y ait des oppresseurs et des opprimés, mais il ajoute immédiatement que si l'on a pu craindre un moment de voir dans le paysan un opprimé, il y a lieu à l'heure actuelle de chasser cette crainte. On a même vu, précédemment, que souvent les opprimés ont été les propriétaires, comme il arrive toujours en temps de crise violente où ceux qui possèdent quelque chose sont des proies désignées pour ceux qui n'ont rien, et ne peuvent se défendre contre leurs attaques. Ainsi on revient en cette matière à la vieille doctrine libérale, laisser agir les individus, qui reste la doctrine suprême, d'autant plus acceptable que, dans bien des cas, les inégalités de fait ont disparu.

Toutefois le même auteur, préconise l'intervention de l'Etat dans deux hypothèses : d'abord pour la question des améliorations procurées à la terre par le fermier, il serait utile, dit-il, qu'un texte de loi intervint. Considérant la question *a priori*, nous avons vu qu'on ne saurait manquer d'admettre son opinion. Tout autre est cependant l'aspect qu'elle prend en pratique si l'on considère les difficultés d'application. Il est difficile de déterminer ce qu'on entend par amélioration ; il faudra, tout au moins, un contrôle incessant, d'autant plus

(1) *Op. cit.*, p. 308.

difficile à organiser et à soustraire aux passions politiques qu'il est par nature un contrôle local ; et la perspective d'un contrôle tue l'activité, ce qui est le plus nécessaire en cette matière de l'agriculture. On propose ensuite de réduire au minimum le travail salarié en faisant participer le travailleur à une quote-part du produit qu'il a contribué à créer ; c'est encore un point qui est intéressant et utile théoriquement mais en pratique le résultat pourrait bien ne pas répondre à l'attente. On ne conçoit d'ailleurs pas très bien quelle est la forme à donner à l'institution nouvelle : sera-ce un métayage obligatoire, ou une simple participation aux bénéfices, sous la forme d'une quote-part du produit en plus de la rémunération normale ? La participation aux bénéfices sur laquelle en effet, la loi pourrait utilement intervenir, et que de nombreux économistes présentent de nos jours comme devant être fort utile à l'agriculture, paraît ici quelque chose de bien théorique. Pense-t-on que les bénéfices sont tels en matière agricole qu'ils puissent contenter tout le monde ? Le danger même de ce mot, c'est qu'il semble supposer implicitement qu'il y aura des bénéfices ; en tout cas l'institution entraîne la nécessité d'un contrôle, d'une surveillance, qui sont tout le contraire de la liberté, seul bien essentiel en matière de production. Mieux vaut, encore une fois, en cette matière laisser agir les intéressés. Quand elle est volontaire, la participation aux bénéfices peut produire de bons résultats en agriculture ; elle peut y devenir nuisible, si elle est imposée par la loi. Ici, plus qu'ailleurs, les réformes légales sont amenées par les faits et les faits ne se commandent pas. Il semble, d'après ce que dit Serpieri lui-même, que

s'il y a opposition, c'est du paysan, plus que du propriétaire qu'elle provient ; il est alors d'autant plus dangereux de faire le bonheur des gens malgré eux ; une loi ne peut réussir si les principaux intéressés lui sont hostiles.

Toute ingérence de l'Etat dans les détails techniques des contrats, a un effet secondaire qui est à déplorer : c'est la nécessité de créer de nouveaux organes administratifs, d'accroître les charges de la collectivité. La fonction de l'Etat n'est pas de veiller à la bonne réglementation des contrats agraires, et il faut faire appel à de nombreuses commissions, à des techniciens, des experts, tous rouages compliqués, et qui coûtent en définitive plus cher qu'ils ne rapportent d'avantages au pays. On a pu craindre un moment que ce danger ne se réalise en Italie, avec les décrets-lois que nous avons étudiés déjà. Mais il semble maintenant écarté. Comme tous les pays belligérants, l'Italie a fait l'épreuve, durant de longues années, des résultats que peut donner un étatisme exagéré et la leçon a été à la fois sévère et nécessaire ; la réaction se produit.

Est-ce à dire que l'action de l'Etat en matière sociale touchant à l'agriculture ne puisse pas être appliquée à des buts positifs, et faut-il toujours en arriver à une formule négative ? Ce serait une erreur de le croire ; l'Etat a un rôle à jouer, mais ce n'est pas celui qu'on a proposé jusqu'ici. D'abord en matière fiscale : puisque l'on veut favoriser le développement de certains contrats, ou donner des facilités à certaines classes d'individus, il est possible de faire bénéficier de réductions fiscales les actes qui les concernent. On comprend qu'ici l'intervention de l'Etat soit légitime, dans une

certaine mesure ; il est l'une des parties en cause, et il peut agir avec une liberté relative, compte tenu des intérêts généraux dont il a la garde. Mais c'est ce qui est le plus difficile à obtenir. Le moyen a été cependant employé quelquefois. Pour développer l'emphytéose dans les provinces méridionales dans la Sicile, dans la Sardaigne, des taux fiscaux très faibles ont été fixés (1) ; à titre de faveur pour les anciens combattants, les opérations, les actes et les contrats relatifs à l'activité de l'Œuvre nationale pour les combattants sont exemptés de tout impôt, taxe ou droit à titre de principe général (2). De même encore le projet de loi sur le bien de famille insaisissable, qui n'a pas abouti, prévoyait des exemptions fiscales importantes ou des réductions (3).

A côté de l'exemption fiscale, on peut placer les mesures exceptionnelles, qui, de nos jours, ont pour but de ramener progressivement les conditions anormales de la guerre aux conditions normales de la paix. Parmi celles-ci se trouve le régime des loyers et des contrats agraires. Tandis qu'on a rendu tout récemment la liberté absolue aux loyers des locaux d'habitation ou des locaux commerciaux, les contrats agraires sont encore soumis à un régime d'exception, nécessaire pour favoriser les agriculteurs. Ce n'est là qu'un régime transitoire, mais son maintien serait dangereux, car ce n'est que dans et par la liberté qu'on fait quelque chose de durable et si des mesures restrictives se justifient par des circonstances exceptionnelles, elles sont absolument inaccep-

(1) Loi du 15 juillet 1906, art. 39.

(2) Décret-loi du 16 janvier 1919, n° 55, article 50.

(3) Voy. *infra*, § 3° la constitution de la petite propriété.

tables en temps normal, et à ce point de vue, qui oserait nier que la normalité ne soit déjà revenue ?

Mais ainsi qu'on le voit, l'action législative de l'Etat dans le domaine des rapports entre propriétaires et travailleurs de la terre ne saurait être très efficace. Ici les faits dominent, il faut les subir, obéir plus qu'ordonner ; les lois naturelles sont supérieures aux lois humaines.

2° Le problème du crédit à l'agriculture.

L'intervention législative est assurée au contraire de trouver un plus grand domaine d'action en matière de crédit. Mais le crédit agricole est le plus difficile à organiser car il ne peut pas offrir, comme le crédit foncier, des garanties vastes et sûres. La question la plus grave est celle des gages matériels sur lesquels s'appuiera ce crédit. Il n'est pas permis au cultivateur de se séparer des objets qu'il peut mettre en gage, puisqu'il doit continuer à travailler et à produire ; mais alors on ne peut plus guère parler de crédit réel, puisqu'aux termes de la loi le gage implique la remise matérielle de la chose donnée en gage, et que cette règle légale n'est pas seulement un principe formel, mais une nécessité de fait. Aussi comprend-on que la forme normale en matière agricole soit la forme du crédit personnel. Toutefois, il semble que de nos jours il y ait tendance à organiser une sorte de crédit réel. Le crédit personnel se présente surtout sous la forme de prêts consentis aux sociétés coopératives de crédit, aux caisses rurales et par elles. Ces organismes offrent en gage le seul bien dont puissent disposer les sociétaires, leur responsabilité collec-

tive et illimitée. C'est le système des caisses Raiffaisen en Allemagne et Durand en France. La fondation de la première de ces caisses rurales en Italie remonte à 1883; depuis lors, le système s'est largement développé. Au 31 décembre 1912, il existait 1652 caisses rurales de prêts, pour 1359 desquelles on connaissait le montant du capital versé et du fonds de réserve (4.011.535 livres). Au 31 décembre 1918 il existait 1917 caisses rurales; les autres renseignements n'existent pas (1).

Dans la constitution de ces sociétés l'Etat peut intervenir. D'abord, comme il l'a fait pour toutes les sociétés coopératives, il peut édicter des règles spéciales, moins sévères que pour les autres sociétés de commerce. Ensuite il peut autoriser la création de différentes institutions de crédit qui auront pour but d'aider les caisses agricoles régionales ou locales : des sections de crédit agraire ont été ainsi créées auprès de la Banque de Sicile, une caisse d'épargne auprès de la Banque de Naples, un institut de crédit agricole pour le Latium, d'autres pour la Calabre, le Basilicate, la Sardaigne... Fréquemment lors de la création de ces caisses, l'Etat entre en part dans le fonds social pour des sommes dont le versement est échelonné sur un certain nombre d'années.

On connaît le mécanisme de l'institution. Les crédits sont consentis par les grandes banques, au moyen de l'escompte le plus souvent, et grâce à la garantie donnée par la caisse coopérative qui a endossé les effets signés

(1) Sur le crédit agricole dans son but social, voir le livre de M. Luzzatti, *Per la tutela della piccola proprietà* (1913).

de ses sociétaires. Les prêts consentis ainsi aux cultivateurs sont toujours très limités en valeur. Ils durent un an, la durée normale des opérations agricoles, et sont concédés, soit aux sociétaires, dans les caisses coopératives, soit aux agriculteurs quelconques, quand, le cas est assez rare, l'établissement a une forme différente. En tout cas, on ne tient nul compte de la situation juridique des propriétaires, fermiers, métayers ou emphytéotes. La loi de 1907 qui vise la Sardaigne, déclare cependant qu'on préférera les petits propriétaires. Mais à l'époque présente, le mécanisme est faussé par la dévalorisation de la monnaie italienne et l'élévation concomitante des prix ; il serait nécessaire pour qu'il continuât à fonctionner, que les prêts consentis soient plus élevés ; des pourparlers sont en cours à ce sujet, mais d'une part les établissements de crédit ont craint pendant toute la durée de la crise économique de se lancer dans des immobilisations aventureuses, et d'autre part le capital social des caisses coopératives, garantie sur laquelle on peut seulement compter, n'a pas été augmenté.

Tout récemment une grande opération de crédit a été faite dans la création de la section financière de l'OEuvre nationale pour les combattants. Ici le principe n'est plus le même, c'est l'Etat, l'œuvre lui étant rattachée, qui a engagé son crédit. L'œuvre est autorisée à émettre des emprunts sous forme d'obligations, garanties par des hypothèques sur ses biens immobiliers ou sur les versements annuels dûs par l'Etat. Les titres de cet emprunt jouissent dans les Bourses des avantages réservés aux titres d'Etat et sont admis d'office à la Cote.

Les résultats de ces opérations de crédit devraient

être étudiés provinces par provinces, car c'est bien souvent à raison de la situation particulière de telle ou telle province que telle ou telle organisation a été créée. Il nous est impossible d'entrer dans de longs détails à ce sujet. Il suffira que nous étudions comme nous l'avons toujours fait jusqu'ici, les résultats produits dans les provinces du Midi d'une part, et ceux produits dans certaines provinces du Nord.

L'institution du crédit agricole dans l'Italie Méridionale repose, comme tout le système bancaire de ces régions, sur les deux grandes banques : banque de Naples, et banque de Sicile qui sont deux des instituts d'émission de l'Italie (1).

La banque de Naples dans les 13 années de 1902 à 1914 a accordé dans les différentes provinces méridionales un crédit total de 90 millions de liras. Toutefois la répartition entre les différentes provinces, qui provient des faits plutôt que des hommes, est loin d'avoir été égale partout. Là où il y avait de grandes propriétés ou de grandes fermes, le crédit a été plus facilement obtenu que là où prédominaient les petits propriétaires et les petits fermiers. Il semble que dans cette différence de répartition, il faille faire intervenir un facteur dont on ne doit pas méconnaître la valeur : l'esprit particulièrement individualiste des populations méridionales, le manque de cohésion entre les coopératives, et les fédérations qui servent d'intermédiaires avec la

(1) Tous les renseignements sur le crédit agricole des pays du Midi sont extraits de G. Arias, *La Questione meridionale*, II, p. 265 et suiv.

Banque de Naples. « Il faut se convaincre, dit M. Gino Arias, que dans le Midi, autre chose est de constituer une association économique, autre chose de la maintenir unie, vigoureuse et florissante. Ainsi, dans le crédit entre banques et agriculteurs, même quand on a réussi, à grand peine, à faire surgir une institution intermédiaire nouvelle, dans la forme prescrite par les règlements de la Banque d'émission, on ne peut pas espérer avoir constitué un organisme vivant et qui sache ou puisse répandre la pratique du crédit agricole et je dirai même l'imposer... ». Et cela est démontré par les chiffres mêmes fournis par la statistique : dans les provinces de grande propriété, il faut s'attendre à un très fort appel au crédit mais avec un fractionnement de ce crédit relativement faible, puisque les propriétaires auxquels on l'accorde ne sont pas et ne peuvent pas être nombreux ; dans les provinces de petite propriété ou de petite exploitation individuelle, on devrait, par contre, avoir un fractionnement très grand correspondant au nombre beaucoup plus considérable des individus ou des associations. Or, sauf quelques rares exceptions, il n'en est rien. Cela prouve bien que la petite exploitation n'a pas encore été touchée par le mouvement du crédit. Quant à la répartition de celui-ci, elle est aussi très remarquable : les propriétaires et les fermiers y ont une part de 97,08 0/0 du total, les petits exploitants (colons partiaires, emphytéotes...) 2,92 0/0 seulement (pourcentages calculés sur le total des prêts dans les provinces méridionales et sardes).

Donc, si le législateur avait fondé des espoirs immédiats sur le crédit agraire, son œuvre n'a pas été dans cette région méridionale couronnée d'un plein succès,

vis-à-vis de la petite exploitation rurale, celle qui a le plus besoin d'avances. Toutefois on remarque que certaines provinces, où domine la petite propriété exploitante, commencent à faire plus largement appel au crédit. Ce serait alors l'indice qu'une réforme des habitudes sociales ne peut être réalisée en un seul jour. A cela se joint peut-être aussi un fait nouveau ; les provinces en question sont parmi celles où se trouvent le plus d'émigrants, lesquels ont pris connaissance à l'étranger des avantages du crédit sous toutes ses formes. Leur propagande s'ajoutera à celle déjà intense que les Banques font pour l'élargissement du crédit agricole ; et en vue de la création de sociétés, soit coopératives en nom collectif (la forme qui est surtout préconisée, à raison des résultats qu'elle a donnés dans d'autres pays), soit coopératives anonymes.

En Sicile, la Banque de Sicile distribua largement le crédit agricole, avec une augmentation constante chaque année, jusqu'en 1913 ; mais les années qui suivirent, mirent fin à ces « largesses » qu'il était de règle, en Italie, d'opposer à la « prudence » de la Banque de Naples, dans les autres provinces méridionales. Dans les statistiques on constate le même phénomène que nous venons d'observer : le crédit va surtout aux propriétaires et fermiers, et pour des quantités infimes aux métayers et emphytéotes. Il est vrai que l'emphytéose n'est guère répandue, et que dans toute la région des *latifundia* le terme de métayers s'applique surtout à de purs et simples salariés. La Banque de Sicile est cependant autorisée par la Loi à consentir des prêts directs aux particuliers, sans qu'il soit besoin d'un établissement intermédiaire qui endosse les effets présentés à

l'escompte. C'est un grave risque, aussi la Banque a-t-elle réduit le plus possible ces sortes de prêts ; en soi, la règle n'était pas heureuse, car l'établissement intermédiaire joue un rôle important dans le crédit agricole, il fait fonction d'amortisseur dans les temps de crise ; l'omettre, c'est dénaturer le crédit lui-même.

La guerre a porté un coup terrible à l'organisation du crédit agricole ; le volume du crédit a diminué brusquement. Les Banques ont prétendu que la cause en était due à une diminution de la demande, mais selon M. Arias (1), cette raison est assez difficile à admettre dans tous les cas. L'organisation du temps de paix a cependant servi pendant la guerre, quand il s'est agi d'assurer la culture des céréales : l'Etat a consenti alors des prêts et des avances importantes par l'intermédiaire des grandes Banques et de tous les organismes inférieurs existants. De 1916 à 1919 près de 120 millions ont été distribués ; ils paraissent être allés plus à la grande qu'à la petite propriété. Mais ici on sort un peu du domaine du crédit, bien que l'opération en porte le nom ; c'est plutôt de primes qu'il s'agit ou, si l'on veut, de contribution de l'Etat aux cultures.

Telle est, vue très rapidement, l'institution du crédit agricole dans les provinces du Sud. On ne peut pas dire qu'elle soit restée sans résultats, mais elle n'a cependant pas encore modifié profondément le pays. C'est que le crédit à la coopération « ne peut pas créer la coopération ». (2) Ce que l'Etat a dépensé peut paraître beau-

(1) *Op. cit.*, tome II, p. 292.

(2) *Op. cit.*, tome II, conclusion, p. 558.

coup, mais c'est peu en comparaison des sommes qu'il faudra pour changer les conditions d'existence des *latifundia*, celles des zones à bonifier, et élever le niveau moyen des paysans. Mais l'impatience n'a jamais rien créé, et « l'œuvre lente des siècles ne se transforme ni en un jour, ni en un an, ni en quelques années ». Aussi on comprend particulièrement ici l'action de l'Etat, car ayant pour lui la durée, il peut entreprendre avec plus de chances de succès la lutte contre une situation qui exige des efforts et un délai très long. Il y a tant à faire pour assurer du crédit à chacun, qu'il faut aussi faire crédit à l'Etat.

Dans l'Italie Septentrionale, une expérience de crédit agricole est actuellement en cours de développement sur une très vaste échelle pour assurer la mise en valeur de la province de Vénétie. Des fonds importants ont été mis par l'Etat à la disposition des établissements de crédit agricole, des établissements de crédit ordinaires, ou coopératifs, en général, des Monts-de-Piété, des Caisses d'Epargne, en vue de prêter des fonds aux agriculteurs. Au 20 juillet 1919 un total de 225 millions de lires avait été avancé par l'Etat. L'organisme central a été d'abord la Banque de Naples, plus spécialisée dans les questions de crédit agricole que les autres Banques d'émission. Mais un décret du 25 mai 1919 a créé un « Institut fédéral de crédit pour le relèvement (*risorgimento*) de la Vénétie » avec un capital illimité, divisé en parts nominatives de 20.000 lires chacune, à souscrire par les établissements ou coopératives de crédit existants, nonobstant toute clause contraire de leurs statuts. Cet Institut fédéral est donc maintenant le pivot central de l'édifice. Son but est d'ailleurs à la fois tem-

poraïre et permanent : il fait d'une part des avances sur les subventions pour les dommages de guerre, et d'autre part des prêts de crédit agraire. C'est ce second aspect qui nous intéresse particulièrement.

Cet établissement reçoit des avances de l'Etat au taux de 1 0/0, et consent des prêts aux agriculteurs à 3 0/0. Les prêts peuvent être consentis même directement, au cas d'absence d'une institution intermédiaire ; c'est là une disposition de faveur exceptionnelle, aussi ne sera-t-elle probablement pas utilisée souvent. On se rappelle que la Banque de Sicile avait la même faculté, mais qu'elle ne l'a guère employée. Les avances sont faites pour la location de terres, leur culture ordinaire, l'utilisation ou la transformation des produits.

Ce qui est intéressant c'est qu'on a organisé un crédit réel, à la place d'un crédit personnel. Les prêts sont garantis par un privilège sur les fruits pendants et sur les récoltes de l'année (récoltes engrangées). Le privilège prend rang immédiatement après les frais de justice dans la liste fixée à l'article 1959 civ. it. (art. 2101 du C. civ. français). On a déjà donné la raison de ce rang si favorable, qui provient de ce fait que le privilège a été créé pendant la guerre en vue de faciliter le crédit à la production des céréales. Le privilège est de droit par la seule concession du prêt, comme tout privilège. Quand le prêt a été consenti à un métayer ou colon partiaire, le privilège ne porte que sur la part du produit qui lui reviendra. La détérioration ou la destruction par l'emprunteur des objets frappés de privilège, est punie des peines de l'art. 203 du C. pén. ital. ; ainsi que l'emploi des sommes à d'autres fins que celles pour lesquelles le prêt a été consenti. Il en est de

même si, les produits étant réquisitionnés par l'autorité publique, le débiteur ne déclare pas le droit de gage qui frappe ces produits. Dans ce cas le Préfet doit donner avis à l'établissement prêteur et le prix de réquisition sera payé à celui-ci jusqu'à concurrence de la somme avancée. Quand, l'échéance arrivée, l'emprunteur ne rembourse pas les sommes prêtées, les biens grevés de privilèges sont vendus sans formalités par ordre de Justice. L'organisation de ce crédit à forme réelle se rapproche beaucoup de celle créée par notre loi française de 1906 en matière de warrants agricoles.

Les établissements de crédit agricole sont aussi autorisés à consentir des prêts pour l'acquisition d'instruments de travail, de bestiaux ou de machines agricoles. Ces prêts doivent être remboursés par échéances annuelles dans un délai maximum de 10 ans. Un privilège spécial est créé sur les objets achetés ; la sécurité du gage est assurée par les mêmes règles que précédemment.

Enfin, les actes de prêts sont exempts de toute taxe fiscale. D'après les circulaires ministérielles d'application, les prêts à consentir, en général, ne doivent pas dépasser 25.000 livres sauf des cas spéciaux dans lesquels la décision est réservée au Ministre ; on doit préférer les petits agriculteurs à tous autres. Les avances sont faites contre remise de billets à ordre à échéance d'un an, qui peuvent à cette date être renouvelés partiellement.

Il nous a été impossible de nous procurer les premiers résultats donnés par cette organisation spéciale du crédit en Vénétie ; au surplus, ils auraient été en partie faussés par les conditions actuelles et notam-

ment toute la question de la réparation des dommages de guerre.

Il faudrait ainsi étudier les institutions de crédit agricole, sinon province par province, au moins région par région. Il n'y a pas uniformité de règles, en effet, et on a préféré, à juste raison, adapter les efforts aux variations des lieux qui entraînent des besoins différents ; c'est l'influence certaine du facteur géographique sur l'économique, particulièrement nette en Italie, qui, comme tous les pays méditerranéens, est un pays de contrastes. Une telle étude dépasserait les limites que nous nous sommes imposées. Il nous suffit d'avoir ainsi montré quelle action l'Etat a pu exercer en cette matière du crédit agricole, qui diffère si profondément du crédit foncier, et qui peut avoir une si grande répercussion sur les problèmes économiques et sociaux. Il était intéressant de donner ces quelques indications, car le crédit agricole est le seul crédit vraiment applicable à tous dans ce pays où nombre de personnes ne peuvent fournir comme garantie que leur force de travail, et la responsabilité collective de leurs associations. Seulement ce système demande un peuple à tempérament associationniste, et ce n'est guère le caractère du peuple italien, qui, comme toute la race latine, est fortement individualiste, aussi comprend-on que les efforts de l'Etat doivent être encore plus grands, à ce sujet, en Italie qu'ailleurs.

3° *La constitution de la petite propriété.*

Toutes les opérations précédemment étudiées ont

pour but de favoriser l'apaisement des esprits en fournissant à chacun le moyen de travailler à de justes conditions. Mais la question sociale n'est pas résolue, l'incertitude de l'avenir subsiste, tant que les deux facteurs principaux de l'organisation générale en matière foncière, le facteur-nature et le facteur-population, ne sont pas harmonisés et fondus en un tout organique. Or cette fusion ne peut se réaliser que dans l'institution de la petite propriété foncière. Par là vraiment la tranquillité sociale peut renaître, car les questions irritantes qui se posent pour tous les autres systèmes ne se présentent plus avec celui-là. C'est le résultat auquel on a tendu, avec les diverses formes de crédit ; le mot célèbre : « Enrichissez-vous » est vrai en pratique, s'il paraît douloureux au point de vue théorique et sentimental. Grâce au crédit, le travailleur économe et sérieux peut espérer tirer mieux parti de ses efforts, s'enrichir et devenir enfin propriétaire de la terre qu'il cultive. Et, au delà des Alpes, la stabilité sociale que donnent à la France ses millions de petits propriétaires ruraux est vivement et justement appréciée.

La question s'est alors posée de savoir si l'Etat ne devait pas intervenir directement pour favoriser la constitution de la petite propriété rurale. A la vérité il y aide indirectement avec l'institution du crédit agricole, et c'est pour cela que son action dans ce domaine est toujours souhaitable, car le crédit n'est pas un but en lui même, mais aussi un moyen. Il peut aussi, a-t-on pensé, intervenir directement sous forme de lois ; ce ne sont plus des lois pour le partage des terres, solution simpliste et dangereuse, qui a heureusement échoué avec le projet de loi sur les *latifundia*, c'est

l'organisation par un texte législatif de tous les moyens susceptibles de hâter, directement ou indirectement, la transformation sociale désirable. De nombreux projets de loi ont été déposés qui s'inspirent tous de notre loi de 1909 sur le bien de famille et la constitution directe de la petite propriété. Aucun n'a encore abouti, malgré l'ardente défense qu'en a fait M. Luzzatti (1).

C'est qu'une idée, assez répandue et très puissante parmi les économistes italiens, les conduit à envisager avec une certaine défiance la petite propriété : ils y voient l'émiettement du sol, l'impossibilité de poursuivre de grands travaux tant d'amélioration que de cultures, et, chose curieuse, tout en déplorant la grande propriété dans le genre des *latifundia*, ils ne la critiquent guère au point de vue économique. L'avenir, disent-ils souvent, est à la grande exploitation qui pourra utiliser les machines, et appliquer des plans rationnels de mise en valeur. Il y a là un sentiment particulier et très puissant, qui vient d'une conception théorique et exclusivement scientifique des choses agricoles, dont l'origine doit, semble-t-il, être cherchée dans l'influence des économistes allemands en ce pays. Quoi qu'il en soit, même en admettant que, du point de vue économique, ces idées soient en partie vérifiées, ce dont nous doutons fort pour notre part, car la grande exploitation est difficile à réaliser partout en agriculture, il n'en reste pas moins que, du point de vue social, il y a là une conception qui ne résoud rien. Il faut ne pas connaître

(1) Voy. Luzzatti, *Per la tutela economica, giuridica e sociale della piccola proprietà*, op. cit.

la valeur spéciale de l'institution de la propriété surtout chez un peuple à tendances individualistes, pour soutenir des théories de ce genre, avec le caractère absolu qu'on leur donne, théories qui se trouvent reproduites, en bonne place, dans le rapport de M. Drago sur le projet de loi visant au partage des *latifundia*.

C'est là, en partie, l'explication de l'état d'attente dans lequel se trouvent les projets de loi sur la constitution de la petite propriété rurale. Ces projets se relient étroitement à la question du crédit agricole. Dans la province du Basilicate, dans les provinces méridionales, les mêmes lois qui instituaient le crédit agricole, autorisaient le Gouvernement, soit à accorder les subventions dues aux institutions de crédit en leur concédant des terres de son domaine, soit à former des sociétés anonymes spéciales auxquelles des terres d'Etat seraient concédées. Les terres devaient ensuite, par les soins du concessionnaire, être divisées, alloties et réparties en petites propriétés directes ou emphytéotiques, avec obligation pour le preneur d'améliorer son fonds et d'en payer le prix par des versements annuels comportant à la fois l'intérêt et la prime d'amortissement. Ces sociétés peuvent aussi acquérir des fonds ruraux et les allotir. Les preneurs sont souvent obligés d'assurer la culture sous leur direction personnelle et le fonds ne peut être vendu par eux avant un certain temps. En règle générale, ces conditions sont assez semblables à celles des concessions de terres dans les colonies, et d'ailleurs, ces formes spéciales de l'activité de l'Etat s'appellent de la colonisation interne.

Des faveurs fiscales sont accordées par des exemptions d'impôts d'enregistrement et des réductions de

l'impôt foncier. Enfin la propriété que l'on cherche à instituer est une petite propriété dont le maximum est fixé à 15 hectares.

Dans d'autres régions la petite propriété rurale s'est fondée toute seule par l'effet de causes naturelles ; on ne parle pas des régions du Nord, plus favorisées à ce point de vue que celles du Midi, à raison de la plus grande richesse du sol. Mais dans la région des Abruzzes, en moins d'un siècle, les étendues moyennes des propriétés sont passées de 9,25 hectares à 5,69 hectares. Cela s'explique par l'émigration, l'élévation des salaires qui en est résultée, et l'obligation pour les propriétaires ruinés de vendre leurs biens (1).

Un projet de loi sur la petite propriété rurale et le bien de famille a été présenté par M. Luzzatti, alors président du Conseil et Ministre de l'Intérieur, le 28 avril 1910. Cette loi combine dans son texte les principes de nos deux lois de 1908 et de 1910. Le projet n'a pas encore abouti. Les règles essentielles qu'il présentait étaient les suivantes : Des prêts hypothécaires de faveur peuvent être accordés pour l'acquisition de petites propriétés, lesquelles sont déterminées soit par une étendue maxima, 3 hectares, soit par une valeur maxima, 3.000 lires. Le prix d'achat doit être payé au comptant pour 1/5^e du total, au moins ; le surplus est fourni à l'acquéreur par le prêt qui lui est consenti. Mais ce prêt est garanti par la souscription d'une assurance sur la vie, à prime unique. Les travaux de culture doivent être entrepris, sauf le cas de force majeure,

(1) Luzzatti, *op. cit.*, p. 163.

dans l'année à compter du jour du prêt, et l'emprunteur est obligé de cultiver lui-même sa propriété. Des institutions spéciales de crédit seraient instituées, avec le concours financier de l'Etat.

Quant au bien de famille insaisissable, le même projet prévoyait son institution dans la législation italienne. Les dispositions en sont analogues à celles de notre loi correspondante : le bien est insaisissable et imprescriptible, il doit être libre d'hypothèque. Le régime juridique de cette parcelle de terre est consacré par l'inscription sur les registres hypothécaires de l'acte constitutif du bien de famille. Pour éviter les partages en cas de décès, on déroge, sur la demande des héritiers à la règle du partage en nature. Enfin on ne peut pas renoncer au maintien du bien de famille, c'est à l'autorité judiciaire d'apprécier les motifs présentés et de prononcer le cas échéant l'annulation de la constitution.

Les idées qui ont été exposées plus haut, comme une sorte de défiance contre la petite propriété, expliquent que le projet de loi Luzzatti n'ait pas été voté. En 1918 la commission pour la réforme de la loi sur les usages civiques, dont nous avons parlé ailleurs, déclarait que la constitution de domaines collectifs importants avec les terres frappées d'usages civiques, aurait pour effet de subvenir aux besoins des populations rurales de la même façon qu'y subviendraient les lois sur la petite propriété et sur le bien de famille insaisissable, et qu'elle le ferait sans fractionner et « pulvériser » le sol. C'est toujours la conception économique et purement scientifique de la question sociale. Sans doute, il faut croire que dans certaines régions l'étendue de petites pro-

priétés est infime, puisqu'on parle déjà de lois sur le remembrement de la propriété rurale et que la question est, à l'heure actuelle, beaucoup plus discutée que celle de la petite propriété. Mais il est permis de se demander s'il n'y a pas là une illusion, comme il arrive fréquemment quand on ne cherche pas uniquement le côté pratique d'une question.

Quoi qu'il en soit, la petite propriété, par le jeu pur et simple des lois économiques et par l'influence même du facteur humain qui est si profondément individualiste dans ce pays, se formera, avec ou sans l'aide de l'Etat. Les émigrants qui rentrent au pays, achetaient à n'importe quel prix les terres qui étaient à vendre (1); il y a eu des sommes énormes payées pour le moindre lopin de terre; ailleurs on l'a vu, les propriétaires ruinés ont dû vendre et fractionner leurs propriétés; récemment encore la menace de l'expropriation a fait vendre un certain nombre de *latifundia* et ceux qui les ont achetés, dans l'espoir de faire des spéculations ne peuvent que les revendre en parcelles moins étendues.

L'action de l'Etat n'est donc pas très efficace en ce domaine, elle ne peut qu'être indirecte. On ne crée pas une propriété, on peut la favoriser. Mais ce n'est pas seulement par des lois de crédit ou d'organisation juridique que les résultats cherchés peuvent être atteints. Il y a tout un domaine d'intérêt général où l'action efficace ne peut être que celle de l'Etat. Il ne nous est pos-

(1) On a même parlé à ce sujet de la « folie des émigrants ». Voy. d'Ormea, *La pazzia negli emigranti rimpatriati*, dans *Riv. di emigrazione* fév. 1909.

sible que de l'indiquer sommairement ici. C'est d'abord l'instruction publique, qui, seule, met les individus à même de bien défendre leurs droits dans la société (et il y a encore beaucoup d'illettrés dans ce pays); c'est ensuite la réglementation générale de l'hygiène publique, qui peut améliorer considérablement la lutte contre la malaria dans les régions désolées par ce fléau (avec la fabrication et la vente de la quinine, l'Etat italien est d'ailleurs entré dans cette voie); c'est ensuite tout le programme de grands travaux publics d'intérêt général: chemins de fer, routes, reboisements, barrages-réservoirs, bonifications des terres, qui, en accroissant la valeur du patrimoine général, obligent à plus de soins et plus de travail pour son entretien et conduisent rapidement au partage des propriétés; c'est enfin l'organisation de la lutte contre l'insécurité des campagnes, qui seule pourra permettre l'installation en fermes isolées.

Tous ces moyens sont d'ailleurs employés; mais il ne faut pas perdre de vue que le temps seul peut réparer les situations désastreuses causées par l'action des éléments naturels ou historiques qui agissent sur un pays. Et d'ailleurs, si ces différents procédés d'amélioration sociale n'avaient pas été en œuvre depuis longtemps, d'une manière lente mais sûre, croit-on que le pays aurait résisté comme il l'a fait à l'action des éléments dissolvants qui, à un certain moment, l'ont amené à une situation presque désespérée?

CONCLUSION

Il n'est guère possible de parler de conclusion en matière sociale, ou économique. Là les faits sont maîtres, on ne conclut pas, on constate simplement. Conclusion, ici, ne peut s'entendre que des enseignements qu'on peut retirer de l'exposé impartial des faits, opération qui demande une très grande prudence et qui ne peut être que très générale, par conséquent peu certaine.

Comme il s'agit d'un pays étranger, il est encore plus nécessaire d'observer cette prudence et cette modération dans les quelques idées que nous semble suggérer l'étude à laquelle nous nous sommes livrés. Il y a, en effet, dans toute question sociale des éléments qui sont propres au pays dans lequel cette question se pose ; nous avons essayé de les déterminer le plus objectivement possible, mais nous ne nous dissimulons pas le rôle qu'en cette matière, comme en tant d'autres, jouent les impondérables qui sont relativement peu accessibles aux étrangers, même à ceux appartenant à la race latine. Aussi on ne trouvera ici que les réflexions très générales qui nous semblent s'imposer à la fin de cet ouvrage.

Celui-ci nous a montré le rôle primordial que jouent les facteurs du milieu naturel, du milieu historique et humain et du moment, dans la formation des événements sociaux. L'abondance du travail disponible sur un sol, que les événements historiques, et la nature

n'avaient pas préparé pour l'utiliser complètement, devait fatalement créer un état de rupture, amener une crise sociale et économique dont les éclats extérieurs ne sont que l'état aigu. La crise s'est déclarée d'autant plus forte que par suite des circonstances du moment, l'afflux de travailleurs a été plus brusque et qu'un élément psychologique est entré en jeu avec l'influence des doctrines socialistes et de l'exemple russe. Mais elle existait à l'état latent depuis de nombreuses années, et toutes les manifestations violentes des ligues de résistance, ou les manifestations pacifiques de l'émigration italienne, n'en étaient que les symptômes. On ne peut rien comprendre aux questions italiennes modernes si l'on ne tient pas compte de la pression démographique qui va s'accroissant dans ce pays. En sorte que l'on peut dire que la crise existe toujours.

Quant aux moyens d'y porter remède, ils sont de deux sortes : les uns purement juridiques et simplistes n'ont pas donné de résultats et ne pouvaient pas en donner, malgré toutes les conditions favorables dans lesquelles on les présentait. Seuls peuvent réaliser les modifications nécessaires à l'état de choses existant, des moyens sociaux et économiques qui agissent d'une manière indirecte mais plus certaine, plus lente aussi, mais infiniment plus sûre que les précédents. Dans cet ordre d'idées, les modifications plus justes apportées aux contrats agraires, l'action des coopératives à but simplement économique et social, l'intervention même de l'Etat dans le domaine qui lui appartient, sont des moyens certains d'arriver à l'amélioration des conditions sociales.

Rien ne montre mieux que, suivant une formule mo-

derne, il est faux de vouloir dominer l'économique par la politique ; mais rien ne montre mieux aussi que les considérations purement économiques ne sauraient suffire à diriger un pays. Ce sont des considérations économiques qui ont inspiré en partie le projet de loi de partage des *latifundia*, surtout sous la dernière forme qu'il a reçue après le vote de la Chambre des députés, et ce projet de loi n'a pas abouti ; les questions sociales ne sont pas seulement des questions économiques, la présence d'un facteur humain, qui n'est pas réductible aux seuls calculs objectifs de l'esprit, fausse toutes les prévisions. Aussi peut-on affirmer que ces questions ne peuvent être résolues que par la combinaison des points de vue politique et économique. C'est en ce sens que paraît seulement pouvoir être réglée la question délicate de l'harmonie à établir entre le facteur naturel et le facteur humain dans l'organisation des pays d'Italie ; c'est en ce sens d'ailleurs que, par delà les accidents du moment, l'évolution pousse le peuple : lentement, mais sûrement la petite propriété se fonde et elle est le seul moyen de résoudre harmonieusement la douloureuse question sociale. On peut même dire que le mouvement était commencé bien avant la guerre, sans quoi le pays n'aurait peut-être pas résisté aux événements graves qui s'y sont déroulés. Seulement c'est l'œuvre des siècles qu'il faut détruire, et l'opération n'est pas de celles qui s'accomplissent en un seul jour ; il faut surtout faire confiance aux sentiments individuels et à la liberté car la contrainte n'a jamais rien fondé de durable. Et puisque la France, par la stabilité sociale que son organisation de petits propriétaires lui a donnée, a toujours été considérée comme un exemple à suivre,

c'est ici le lieu de rappeler que la petite propriété s'y est constituée par le jeu naturel des lois économiques, beaucoup plus que par l'intervention de la loi humaine. A notre avis il ne paraît pas douteux qu'il en sera ainsi en Italie, dont les populations par leur ardeur au travail et leur esprit d'économie et d'épargne, par la juste conception d'un individualisme, nécessaire surtout en matière agricole, sont si rapprochées des paysans de France. Sous les différences de temps et de lieu, rien ne marque mieux, semble-t-il, la commune origine des deux populations.

VU :

Le Président de la thèse,

GERMAIN MARTIN.

VU :

Le Doyen,

H. BERTHÉLÉMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

1° Ouvrages.

- AGUET J. — *La terra ai contadini*, in-8°. Rome, Athenaeum, 1919.
- ARIAS Gino. — *La questione meridionale*, 2 vol. in-8°. Bologne, Zanichelli, s. d. (1921).
- ARIENZO (d') Renato. — *Gli usi civici nella provincia di Roma*, dans *Rivista di diritto civile*, 1922, pp. 209 et 313 et suiv.
- BARASSI L. — *Il contratto di lavoro*, 2^e édit., 2 vol. in-8°. Milan, Soc. Editr. Libr., 1915 (notamment vol. I, pp. 805-808).
- BARONCHELLI don Donato. — *Gli affitti collettivi e la loro funzione economica e sociale*. Bergame, Tip. S. Alessandro, s. d.
- BENASSI P. — *Affittanze collettive, contributo allo sviluppo della cooperazione agraria*. Turin, 1920, in-8°.
- BOLLA G. G. — *Le cooperative di produzione agraria*. Florence, Tip. del Commercio, 1912.
- BOLLA G. G. — *Del sistema ipotecario in rapporto al credito fondiario per l'agricoltura*. Florence, Tip. di M. Ricci, in-8°, 1921.
- BONFANTE P. — *Sulla nuova legge delle acque*, dans *Rivista di diritto commerciale...*, vol. XVII, I, p. 461 et suiv.

- BONFANTE P. — (Même sujet). *Archivio Giuridico « Filippo Serafini »* 1922, p. 3 et suiv.
- BRUCCOLERI E. — *La questione agricola*, in-16, Girgenti, 1907 (propositions exposées au Congrès des Maires de la province de Girgenti, tenu à Girgenti en janvier 1907).
- BRUCCOLERI E. — *La Sicilia di oggi*, Rome, Atheneum, 1913.
- BRUCCOLERI. — *Un po' di luce sulla distribuzione della proprietà in Sicilia*, dans *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*, février 1913.
- BRUGI B. — *Della Proprietà*, dans *Il diritto civile*, ouvrage dirigé par Pasquale Fiore, et continué par B. Brugi. 2^e édit. Naples-Turin, 1918, in-8°, 1^{er} vol.
- BRUGI B. — *La definizione legale della proprietà*, dans *Rivista di diritto agrario*, 1922, pp. 119-124.
- CADOLINI G. — *La legge sulle opere di bonificazione*, extrait des *Annali della Società degli Ingegneri e degli Architetti Italiani*, n° 5, 1^{er} mars 1914. In-4°, Rome.
- CADOLINI G. — *Le opere di bonificazione*, extrait de la *Nuova Antologia*, in-8°. Rome, 1914.
- CALISSE. — *La riforma della legge per gli usi civici nella provincia di Roma*, dans *Archivio Giuridico « Filippo Serafini »*, 1907, p. 177 et suiv.
- CAPUTO. — *I disastri del Mezzogiorno e i mezzi per ripararli*, dans *Giornale degli Economisti*, sept. 1910.
- CIASCA R. — *Il problema della terra*, avec préface de G. Prato, in-8°, Milan, Treves, 1921.
- CIMBALI. — *La proprietà e i suoi limiti nella legislazione italiana*, dans *Archivio Giuridico « Filippo Serafini »*, vol. XXIV, p. 125 et suiv.

CIOLFI E. — *I demani popolari e le leggi agrarie*, in-8°, Rome, Unione coop.-edit., 1906.

COLAJANNI. — *Gli avvenimenti della Sicilia e le loro cause*, Palermo, 1894.

COLAJANNI N. — *Il problema del latifondo*, note, extrait des « *Atti Inst. Inc.* », 1921.

COLETTI FR. — *I contratti agrari e il contratto di lavoro agricolo in Italia*. Enquête sur les projets de lois sur les contrats agraires et le contrat de travail présentés à la Chambre des Députés par les Ministres compétents, le 26 novembre 1902 ; (Société des agriculteurs italiens). Rome, Unione coop.-édit., in-8°, 1903.

COMBES DE LESTRADE (Vicomte). — *La Sicile sous la Monarchie de Savoie*. Paris, Guillaumin, 1894.

CURIS G. — *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia, con riferimento ai demanii comunali del Mezzogiorno*, Naples, Giovène, in-8°, 1917.

DALLA VOLTA. — *I contributi speciali per i lavori di miglioria*, Florence, 1896.

DRAGO. — *La Terra sociale*, Rome, 1917.

DRAGO. — Rapport sur le Projet de loi « *Trasformazione del latifondo e colonizzazione interna* » dans les Actes parlementaires de la Chambre des Députés, session 1921, n° 742-A.

EBOLI FR. — *Il problema del latifondo*, dans *Nuova Riv. Storica*, 1923, pp. 27-57.

FRASSINETO (di). — *Funzione economica e sociale della terra*, dans *Atti della R. Accademia dei Georgofili* de Florence, 1920.

FRIEDMANN G. — *Sul frazionamento dei terreni e l'intensificazione della coltura*, dans *Riforma sociale*, 1906.

FROLA. — *Il catasto*.

FUBINI R. — *La législation italienne du 1^{er} octobre 1918 au 1^{er} février 1920*, IV, Propriété, a) expropriation de terres rurales, n° 29. Dans *Revue trimestrielle de Droit civil*, 1922, pp. 281-283.

FUBINI R. — *Notes parlementaires* (Italie) c) expropriation de terres rurales, n° 22. Dans *Rev. Trim. Dr. Civil*, 1923, III^e fascicule.

GORGOLINI. — *Le Fascisme*, trad. E. Marsan, Paris. Nouv. libr. nat. in-8°, 1923.

GRANITO A. — *Usi civici*, Milan, Vallardi, in-8°, 1911.

JACINI. — *Rapport général sur l'enquête Parlementaire*, Rome, 1892.

JADOT. — *Le mouvement agraire en Italie*, dans *Questions Diplomatiques et coloniales*, t. XII (1901) pp. 100-107.

LAINÉ. — *La crise sociale en Italie*, dans *Revue de Paris*, 1894, pp. 806 et suiv.

LANINO. — *La questione meridionale*, 1920.

LAVELEYE (de). — *De la propriété et de ses formes primitives*, 4^e éd., Paris, in-8°, 1891.

LEMONON. — *L'Italie d'après-guerre*, Paris, 1922.

LESSONA S. — *La tutela della salute pubblica e l'agricoltura*, dans *Riv. di diritto agrario*, 1922, pp. 44-47.

LETOURNEAU. — *L'évolution de la Propriété*, Paris, 1889.

LORENZONI G. — Vol. VI. Sicilia, dans *l'Enquête parlementaire sur la condition des paysans dans les provinces méridionales et en Sicile*, tomes I et II. Rome, 1910.

LOTH G. — *Le peuplement italien en Tunisie et en Algérie*, in-8°, Paris, Colin, 1905.

- LUZZATTI. — *Per la tutela economica, giuridica e sociale della piccola proprietà*, Rome, 1913.
- LUZZATTO F. — *La rinascita e la riforma della enfiteusi*, dans *Rivista di diritto agrario*, 1922, pp. 9-21.
- MARTINI. — *Le agitazioni dei Mezzadri in provincia di Firenze*, Florence, Bacher, in-8°, 1921.
- MORTARA. — *Rapport dans Atti della commissione per la riforma delle leggi sugli usi civici e sull' ordinamento dei domini collettivi*, Roma, 1918.
- MORTARA et MINNO. — *La questione agraria e la funzionalità sociale della proprietà della terra*, Rome, 1917.
- NAVARRA-CRIMI. — *L'espropriazione delle terre incolte e mal coltivate*, dans *Riforma sociale*, 1920, pp. 145 et s. et 297 et suiv.
- NITTI. — *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1897*, Naples, 1900.
- ORMEA (d'). — *La pazzia negli emigranti rimpatriati*, dans *Rivista di emigrazione*, février 1909.
- PASSALACQUA. — *I Latifondi e le leggi agrarie*, Palerme, 1895.
- PASSALACQUA. — *La questione attuale dei lavoratori, la riforma dei contratti agrari*, Palerme, 1894.
- PASSALACQUA. — *Emigrazione e colonizzazione interna*, 1908.
- PERRONE. — *Il problema del Mezzogiorno*, Naples 1913.
- PRATO G. — *La terra ai contadini o la terra agli impiegati?* Milan, Trèves, in-8°, 1919.
- PRATO G. — Préface au livre de Ciasca, *Il problema della terra*, déjà cité.
- RAFFAGLIO G. — *Diritti promiscui, demani comunali, usi civici*, 2° édit. Milan, Soc. Ed-Libr., in-8°, 1915.
- RENDA. — *La questione meridionale*, Palerme, 1910.

- RICCA-BARBERIS. — *In tema di Contratti Agrari*, dans *Riv. di diritto agrario*, 1922, pp. 34-38.
- RINALDI A. — *Le terre pubbliche e la questione sociale*, Rome, Pasqualucci, in-8°, 1896.
- ROCCA G. — *L'occupazione delle terre « incolte » da parte delle associazione di agricoltori*, dans *Riforma sociale*, 1920.
- ROCQUIGNY (de). — *Le prolétariat rural en Italie, Lignes et grèves de paysans*, Paris, Rousseau, in-8°, 1904.
- RUDINI (di). — *Terre incolte e latifondi*, dans *Giornale degli Economisti*, 1895.
- RUINI M. — *La questione meridionale e l'ora presente*, Rome, 1915.
- SALVI. — *Storia del diritto di proprietà*, Milan, 1915.
- SERRAGLI P. F. — *Le agitazioni dei contadini e l'avvenire della mezzeria*, dans *Atti della R. Accad. dei Georgofili*, Florence, 1920, pp. 95-145.
- SERPIERI. — *Studi sui contratti agrari*. Bologne, Zanichelli, in-8°, 1923.
- SERPIERI. — *I nuovi orientamenti nei rapporti fra conduttori e lavoratori della terra ed i loro effetti nell'agricoltura* dans *Riv. di dirit. agrario*, 1922, pp. 158 et suiv., 277 et suiv.
- SERPIERI. — *Osservazioni sul disegno di legge per la trasformazione del latifondo*, (Federazione Italiana dei consorzi agrari) Plaisance, in-8°, 1922.
- SIMONCELLI. — *L'Enfiteusi*, dans *Il diritto civile* de Pasquale Fiore continué par B. Brugi.
- TARUFFI D. — *Un problema discusso « La terra ai contadini »*, dans *Atti della R. Accad. dei Georgofili*, 1919, pp. 75-85.

- TARUFFI D. — *Per la piccola proprietà coltivatrice*, ibidem, 1920, pp. 86-95.
- TRIFONE. — *Feudi e domani. Eversione della feudalità nelle provincie meridionali*, Milan, 1909.
- VACIRCA A. — *Il problema agrario in Sicilia*, Palermo, 1903.
- VALENTI Ghino. — *Studi di politica agraria*, Rome, in-8°, 1914.
- VALENTI Ghino. — *Il problema idraulico e la legislazione sulle acque*, (discours), Rome, 1916.
- VALENTI C. — *Le trasformazioni odierne della Proprietà* Faenza, Coop. Arti grafiche, in-8°, 1921.
- VENEZIAN C. — *La questione sul diritto del affittuario a compenso per le migliorie eseguite sul fondo durante la locazione*, Opere giuridiche, vol. I, partie II, p. 251 et suiv., Rome, Atheneum, in-8°, 1919.
- ZUINO N. — *Latifondo e latifondismo*, Studio di Economia Rurale, Palermo, in-8°, 1911.

2° Documents et Revues spéciales.

- Atti della commissione per la riforma delle leggi sugli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi, Rome, 1918.
- Atti della R. commissione per lo studio dei provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, Rome, 1920.
- Projet de loi sur les *latifundia* : Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1921, Doc. n° 742 A et 742 bis. Senato del Regno, sessione 1921-22, Doc. n° 534.

Direzione Generale dell' Agricoltura : I contratti agrari in Italia, Riepiloga generale, p. 748, Rome 1891.

Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali et nella Sicilia, Rome, Tip. naz. Bertéro.

Popolazione censita al 1^o déc. 1921. Risultati provvisori del VI^e Censimento della popolazione del Regno d'Italia, Rome, 1922.

Annali di Agricoltura (publication officiellè du Ministère de l'agriculture).

Annuario statistico italiano (le dernier paru est de 1917-1918).

Bulletin de l'Institut international d'agriculture.

Raccolta delle disposizioni legislativi emanate per la intensificazione delle colture e per la concessione di terre ad enti ed associazioni agrarie, Rome, Tip. delle Mantellate, 1920.

Publications de l'*Opera nazionale per i combattenti*.

Rivista di Diritto Agrario, fondée à Florence en 1922.

Cette revue est dirigée par M. G. G. BOLLA.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE.	
Les faits	13
CHAPITRE I ^{er} . — Les conditions de Milieu. — Conditions physiques, répartition des terres cultivables ; condition démographique, importance du facteur population ; naissance des crises par rupture d'équilibre entre les deux facteurs, la crise latente dans l'émigration. . .	15
CHAPITRE II. — Les agitations agraires. — Conditions psychologiques : les agitations agraires de 1884, de 1892, de 1901-1903 ; les causes immédiates de celles de 1919-1921, <i>La terra ai contadini</i> ; la double forme du mouvement : occupations de terres, agitations autour des contrats agraires	30
DEUXIÈME PARTIE.	
Le problème juridique de la répartition des terres	52
CHAPITRE I ^{er} . Les facteurs historiques du mouvement. — La question des <i>usi civici</i> et des domaines collectifs, conception spéciale de la propriété ; son importance dans le pays, les essais de réforme et leur insuccès. . .	55
1 ^o Les mesures tendant à la bonification des terres. — Influence de plus en plus grande de l'intervention d'Etat.	73

2° Les mesures tendant à l'intensification des cultures et à l'occupation des terres. — Evénements de guerre, les différents décrets-lois de 1915, 1917, 1918, 1919 et 1920, notamment les trois décrets Visocchi, Falcioni, et Micheli; l'étatisme	79
CHAPITRE II. — Le Projet de Loi sur la « Transformation des <i>Latifundia</i> et la colonisation interne ». — Différentes propositions; le rapport Drago; le texte voté par la Chambre des Députés et ses conséquences; le Sénat ne l'a pas discuté.	98

THOISIÈME PARTIE.

Les moyens pratiques de remédier à la crise sociale.	115
CHAPITRE I ^{er} . — La question des contrats agraires. — Ce qu'il faut entendre par contrat agraire.	119
1° Le bail à ferme. — Conditions ordinaires, améliorations demandées, droit du fermier à une indemnité pour les améliorations apportées au fonds loué, les pactes adjoints	126
2° Le métayage. — Distinction suivant les régions, importance de ce contrat; améliorations demandées, obligations de chaque partie.	141
3° L'emphytéose. — Améliorations demandées à l'institution prévue par le Code civil; utilité pour les propriétés dépendant des personnes morales de droit public	159
CHAPITRE II. — Les contrats collectifs dans l'Agriculture.	166
1° Les locations collectives — Organisation des coopératives agricoles de production. Leur origine, leur fonctionnement, coopératives à conduite unitaire, ou coopératives à conduite divisée	168
2° Les Contrats collectifs proprement dits. — Règles générales d'amélioration des contrats individuels qu'on trouve dans les contrats collectifs agricoles.	184
CHAPITRE III. — L'Action de l'Etat.	194

1 ^o Intervention législative dans la question des contrats agraires. — Son peu d'efficacité directe, moyens indirects utiles, faveurs fiscales.	196
2 ^o Le Problème du Crédit à l'Agriculture. — Orga- nisation du Crédit agricole dans les provinces du Midi, et dans la Vénétie ; formes de crédit réel . .	201
3 ^o La constitution de la petite propriété. — Projet de loi Luzzatti	211
CONCLUSION	219
BIBLIOGRAPHIE	223
TABLE DES MATIÈRES.	231
